

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
ALLOCATIONS FAMILIALES
EN AGRICULTURE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le jeudi 18 mars 1943, à 14 heures

PAR

André KETTENMEYER

Président : M. ROUAST, Professeur

Suffragants { *M. JAMES, Professeur*
 { *M. FROMONT, Chargé de Cours.*

PARIS
GILBERT, ÉDITEUR
132, BOULEVARD SAINT-GERMAIN

1943

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Nom du Candidat : **KETTENMEYER.**

Prénom : **André.**

Date de la soutenance : 18 mars 1943

Numéro d'ordre :

1

KETTENMEYER (André). — Les allocations familiales en agriculture. — Paris, Gilbert, édit., 1943, in-8°, 120 p.

(Thèse de Droit. Paris, 1943, n°).

2

KETTENMEYER (André). — Les allocations familiales en agriculture. — Paris, Gilbert, édit., 1943, in-8°, 120 p.

(Thèse de Droit. Paris, 1943, n°).

3

KETTENMEYER (André). — Les allocations familiales en agriculture. — Paris, Gilbert, édit., 1943, in-8°, 120 p.

(Thèse de Droit. Paris, 1943, n°).

4

KETTENMEYER (André). — Les allocations familiales en agriculture. — Paris, Gilbert, édit., 1943, in-8°, 120 p.

(Thèse de Droit. Paris, 1943, n°).

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
ALLOCATIONS FAMILIALES
EN AGRICULTURE.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le jeudi 18 mars 1943, à 14 heures

PAR

André KETTENMEYER

Président : M. ROUAST, Professeur

Suffragants { *M. JAMES, Professeur*
M. FROMONT, Chargé de Cours.

PARIS
GILBERT, ÉDITEUR
132, BOULEVARD SAINT-GERMAIN

1943

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les Thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



LES ALLOCATIONS FAMILIALES EN AGRICULTURE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Historique des allocations familiales en Agriculture.

Les conditions particulières au milieu rural.

I. *Aspect particulier du problème des allocations familiales en agriculture.* — Les événements contemporains ont mis au premier plan l'étude des questions paysannes. La politique sociale agricole est une de ces grandes questions dont il importe de souligner l'importance. Si la France a besoin d'une production agricole accrue en quantité comme en qualité, elle se doit de développer le facteur essentiel de la production qui est la main-d'œuvre paysanne, elle se doit de veiller aux conditions de vie et aux conditions sociales générales de la paysannerie.

Une législation sociale s'impose donc, conçue pour le milieu rural, appliquée avec souplesse et compétence à ses exigences spéciales. Cette législation existe partiellement. Sa réalisation la plus complète se rencontre dans le domaine familial. De sérieux efforts ont été entrepris dans ce sens. Il est intéressant, à plus d'un point de vue, de faire le point de ces efforts, de mesurer exactement leur portée pratique et d'apercevoir du même coup la direction dans laquelle ils doivent être poursuivis.

II. *L'origine des allocations familiales est étrangère à l'agriculture.* — Le milieu rural est toujours resté assez méconnu. L'évolution de notre législation le montre clairement. L'idée des allocations familiales est née dans l'industrie. Cette origine a été suffisamment étudiée pour qu'il soit besoin d'y insister (1).

On sait que des employeurs concurent l'idée de compenser au sein d'une caisse commune les charges entraînées par l'octroi d'allocations généreusement accordées à leur personnel chargé de famille.

Les premières tentatives remontent à la fin du xix^e siècle. Tous les auteurs citent les efforts des établissements Klein, à Vizille en 1864 et ceux de Léon Harmel, en 1890, créateur d'une « Caisse de famille » et surnommé depuis le « Bon père ». Pour intéressantes que soient ces initiatives, elles restent trop timides et procèdent d'une cause trop étroite pour être appelées à de rapides et durables développements. Trop timides, puisque le « Bon père » assure lui-même une majoration de salaire qui reste faible aux ouvriers chargés de famille et trop étroites, puisqu'il fonde son attitude sur des motifs d'ordre purement religieux qui seront dégagés bientôt par Léon XIII dans son Encyclique *Rerum Novarum* (1891).

Il faut attendre la guerre de 1914-1918 pour voir apparaître le système si ingénieux de la compensation, qui devait permettre le développement rapide des allocations familiales. A ce système est attaché le nom de M. ROMANET, directeur d'une entreprise dauphinoise, qui « épris de la

(1) Voir notamment : E. ROMANET, *Le salaire familial*. Grenoble, 1918 ; Louis AUDOIN, *Les Caisses de compensation et les allocations familiales dans l'industrie française*. Poitiers, 1928 ; BONVOISIN et MAIGNAN, *Allocations familiales et caisses de compensation*. Paris, 1930 ; V. QUESDON, *Le mouvement de création et d'extension des caisses d'allocations familiales*. Paris, 1922 ; P. MAZAS, *Le fondement de l'obligation aux allocations familiales*. Paris, 1936 ; HELLEU, *Les caisses de compensation d'allocations familiales*. Paris, 1937.

valeur morale et sociale » d'une telle formule s'efforça de trouver le moyen de pallier les inconvénients qui empêchaient le développement de cette institution. Il était vite apparu, à tous les employeurs généreux qui avaient décidé d'augmenter ainsi les ressources des chefs de famille, que leur attitude comportaient de gros inconvénients. « D'une part, en effet », tel que le soulignent heureusement MM. MAIGNAN et BONVOISIN (1) « tel établissement se trouvait, par suite des hasards de l'embauchage, grevé de frais de main-d'œuvre proportionnellement plus élevés que l'établissement voisin ; d'autre part, au sein d'un même établissement, les fluctuations du personnel faisaient varier la charge supplémentaire afférente au service des allocations, aggravant d'un nouvel aléa la prévision des prix de revient. Ces inconvénients d'ordre économique en eussent bien vite engendré d'autres, plus graves encore ; ils risquaient d'entraîner une sélection des embauchages ; à égalité de valeur professionnelle, le célibataire se serait vu préférer au père de famille, et l'institution se serait retournée contre ceux-là mêmes qu'elle avait pour objet de protéger ».

M. ROMANET eut l'idée d'empêcher ces inégalités économiques et morales en faisant application dans ce domaine très particulier de l'assistance à la famille du principe de l'assurance mutuelle. Ainsi fut créé, le 1^{er} mai 1918, la « Caisse de compensation des mécaniciens, chaudronniers et fondeurs de l'Isère », chargée de supporter *directement* les charges afférentes au service des allocations et alimentée par des cotisations imposées à toutes les entreprises en faisant partie.

Il y a lieu de remarquer que des tentatives analogues étaient entreprises spontanément, à cette même date, dans d'autres régions industrielles : à Lorient, dans la France occupée (Fourmies, Lille, Roubaix, Tourcoing). Un mois

(1) Ouvrage précité, p. 13.

avant la création de la Caisse de l'Isère, M. MARCESCHE, président de la Chambre de commerce de Lorient, créait déjà une Caisse destinée à compenser les charges d'un sursalaire familial.

III. *La formule adoptée dans le domaine de la production et des échanges est inapplicable à l'agriculture, en raison des conditions particulières au milieu rural.* — Il faut dès maintenant prendre clairement conscience de l'impossibilité absolue de généraliser cette formule et de l'appliquer à l'agriculture. Que dans des régions de grande culture où précisément les méthodes et les rapports sociaux agricoles se trouvent fortement teintés des méthodes et du « climat » de l'industrie, l'extension du système soit possible, nous n'en doutons pas. L'élan généreux des patrons de l'industrie devait éveiller des échos dans ce secteur particulier de l'agriculture. En fait, dans les années qui suivent la Grande Guerre, on trouve déjà dans le Bordelais, en Touraine, dans l'Ile-de-France, le Soissonnais et le Laonnais, des « Caisses de compensation » constituées sur le modèle des caisses industrielles (1).

Mais en raison même de la composition de la paysannerie française, la généralisation de cette formule était impossible. La France, on ne le dira jamais trop, demeure un pays de petite et de moyenne culture.

Les rapports entre « patrons » et « salariés » ne s'articulent pas du tout sur les mêmes lois que dans l'industrie

- (1) BONVOISIN et MAIGNAN, p. 277. Fonctionnent déjà en 1920 :
— la Caisse agricole de sursalaire familial de la région bordelaise ;
— la Caisse tourangelles de compensation pour allocations aux familles ouvrières agricoles ;
— la Caisse mutuelle agricole d'allocations familiales de l'Ile-de-France ;
— la Caisse mutuelle agricole d'allocations familiales de la région de Soissons ;
— la Caisse mutuelle d'allocations familiales de l'Union des Syndicats agricoles de l'Aisne.

et le commerce. Le défaut de concentration et la technique même de l'agriculture où collaborent étroitement, unis dans le même effort, le patron et l'ouvrier, n'ont pas abouti à différencier deux classes sociales. Ces « classes », non différenciées, ayant des intérêts sinon identiques du moins voisins ne se sont pas opposées comme dans le commerce et dans l'industrie. Ce salariat ne constitue d'ailleurs qu'un état provisoire. Il marque bien souvent une étape vers la condition d'exploitant libre, fermier ou petit propriétaire (1) Les fils de l'agriculteur, quand ils ne restent pas au service paternel, louent leurs bras dans la région où ils sont nés, en attendant de mettre en valeur à leur tour la terre qu'ils convoitent. Ce salariat agricole reste d'ailleurs profondément différent du salariat urbain.

C'est la technique même de la production agricole qui le veut. « Alors que le grand machinisme moderne », écrit le Professeur PIROU (2) « transforme souvent l'ouvrier d'industrie en un simple auxiliaire qui surveille les dispositifs perfectionnés et à qui l'on ne demande qu'un travail parcellaire, automatique, monotone, auquel il n'est pas surprenant qu'il n'apporte aucune ardeur, et dont il ne peut tirer aucune joie, l'essentiel du travail agricole, lorsque la nature ne l'accomplit pas elle-même, est le fait de l'homme, non de la mécanique ». La collaboration entre « patron » et « ouvrier » demeure une vérité. Elle implique même la confiance et le respect mutuel, le rendement du travail étant fonction des qualités professionnelles et de l'ardeur au travail de l'ouvrier lui-même. Le contremaître ne trouve pas sa place dans l'organisation du travail en agriculture.

(1) J.-B. de SEVELINGE écrit dans sa thèse de doctorat : *Les allocations familiales dans l'Agriculture* (Paris, 1928) :

« Dans cette branche de la production, le salariat n'est pas une situation définitive, c'est une étape ; ouvriers aujourd'hui, maîtres demain. »

(2) Gaëtan PIROU et Maurice BYÉ, *Traité d'Economie Politique*, tome I : Les cadres de la vie économique : agriculture commerce, Editions Sirey.

Et ainsi, alors qu'à la ville se différencient et s'opposent parfois avec violence, le patron et l'ouvrier. Une telle opposition n'existe pas à la campagne où les uns et les autres concourent étroitement à la production et constituent une réalité sociale autonome. S'il y a un certain « salariat » en agriculture, il n'y a pas de « prolétariat ».

Le salariat agricole reste d'ailleurs numériquement faible. « Le nombre des ouvriers agricoles », écrit un juriste averti des questions agricoles (1), « qui peuvent constituer un prolétariat ne dépasse pas 150.000 sur 2 millions de salariés et 7 millions d'exploitants ». Il se rencontre uniquement dans les régions de grandes cultures (Beauce, Aisne, par exemple) ou dans les régions viticoles ou forestières. Et l'auteur de conclure : « La législation sociale destinée à l'Agriculture doit partir de la *réalité agricole*, c'est-à-dire du travail autonome. *C'est le fait paysan et non le fait salariat qui doit inspirer toute cette législation.* »

La conséquence de ces observations est qu'on ne peut limiter aux seuls salariés le bénéfice de l'institution des allocations familiales. Tant que ce système fut en vigueur, le système des allocations familiales resta méconnu en agriculture et assez impopulaire. Un spécialiste de la question a justement écrit à propos des premières caisses patronales de compensation qu'il n'était pas possible de se baser sur les résultats obtenus et les méthodes utilisées » tant que ce système restait étranger aux réalités rurales (2).

IV. *Il était nécessaire qu'une loi intervint pour rendre obligatoires les allocations familiales en agriculture.* — Dans

(1) M. Louis SALLERON, *Naissance de l'Etat corporatif*. Grasset, 1942, p. 175.

On lira également avec le plus grand intérêt la thèse de doctorat du même auteur : *L'évolution de l'Agriculture française : du régime foncier au régime corporatif*. Paris, 1937.

(2) BURGAUD, *Guide pratique des allocations familiales agricoles*, p. 13. Maison de l'Agriculture, boulevard Saint-Germain, Paris.

ces conditions, l'initiative privée était nécessairement limitée dans son développement. Alors qu'en 1930, le mouvement est en plein essor (1) dans le domaine de la production et des échanges, MM. BONVOISIN et MAIGNAN font remarquer (2) à cette même date que « les Caisses agricoles ne se sont vraiment développées que dans les régions exceptionnelles en France, où l'étendue de la propriété exige un personnel d'une certaine importance et permet l'emploi de procédés de culture industriels » (3).

Le secours de la loi était inévitable, en ce sens qu'il était inévitable de faire de l'obligation morale qui incom bait aux agriculteurs d'adhérer à une Caisse de compensation une obligation légale, une obligation qu'il ne serait plus possible de discuter. Rendre obligatoires l'adhésion et la cotisation de tous les terriens a été le but des promoteurs eux-mêmes de l'institution (4).

La masse des ruraux elle-même ne comprenait pas toujours très bien l'utilité pratique et la valeur morale des allocations familiales. Peu habitué aux mesures d'ordre social, le paysan pressentait, à travers la création des caisses et le paiement des cotisations, l'intervention de l'Etat et de sa bureaucratie, qu'il désire écarter à tout prix. Les

(1) Cf. Circulaire du Ministre du Travail, en date du 25 juin 1932 (*Manuel pratique*, 4^e édition, p. 316) : « Au 1^{er} janvier 1920, on ne comptait que six caisses. Leur nombre passe à ... 230 en 1932. Le nombre des travailleurs occupés par les adhérents de ces caisses passait de 50.000 au 1^{er} janvier 1920 à 1.820.000 au 1^{er} janvier 1930, tandis que le montant des allocations versées s'élevait de 4 millions à 292 millions. »

(2) Ouvrage précité, p. 278.

(3) D'après M. FERTÉ (Rapport au 5^e Congrès national des allocations familiales), la Caisse de Soissons comptait, en 1924, 51 adhérents groupant 14.490 ha, dont 3 membres seulement cultivaient moins de 100 ha. Si l'on veut bien se rappeler que 80 % des superficies cultivées de notre sol sont exploitées par des propriétaires de moins de 10 ha, on mesure la portée de l'affirmation de MM. BONVOISIN et MAIGNAN.

(4) Cette position est d'autant plus significative que les représentants des Caisses industrielles et commerciales sont, en général, hostiles à l'intervention de la loi dans ce domaine.

lois sociales sont choses de la ville. Il est facile au patron d'usine, dit à ce moment le paysan, de s'offrir le luxe de charges supplémentaires. Cela m'est, par contre, parfaitement impossible puisque mon gain va chaque jour diminuant. Dans ce sentiment, il y a sans doute plus de passion que de raison. Il faut pourtant ne pas oublier la vulnérabilité de l'exploitation agricole. Les crises de l'agriculture sont fréquentes et l'agriculteur ne l'oublie pas. Précisément dans la période d'après-guerre, le « pouvoir d'achat » urbain ne cesse de croître, alors que le paysan est contraint d'opérer la plus grande compression possible de ses frais généraux. Le divorce entre les deux situations s'accroît en 1936.

Une observation psychologique ne doit pas non plus être négligée : l'ouvrier agricole, le domestique rural est souvent un célibataire. Le paysan a, dès lors, le sentiment de l'inutilité même des allocations et se refuse à donner sans rien recevoir.

Mais des raisons générales plus hautes et plus graves rendaient cependant nécessaires la généralisation des allocations familiales en agriculture. L'état de la main-d'œuvre agricole l'exigeait impérativement. De cette nécessité, l'élite agricole en avait d'ailleurs pleinement conscience. C'est ainsi que la Fédération nationale des Caisses agricoles de Compensation chargea son Président, M. Jean FERTE, de résumer dans un rapport les grandes lignes d'une intervention législative en la matière.

Ce rapport, après avoir souligné la généralisation des allocations dans l'industrie et le commerce et l'importance qu'elles ont dans le budget de l'ouvrier, affirme « que l'on ne saurait compter sur l'Etat pour apporter aux familles ouvrières agricoles l'aide qui leur est indispensable pour subsister » et « qu'une étude attentive de la question (du financement) permet de conclure (à la possibilité pour l'agriculture) de supporter cette nouvelle charge ». Il importe cependant de prévoir l'adhésion obligatoire des assu-

jettis, mais « il est indispensable », une fois le principe posé, « que son application à l'agriculture fasse l'objet de règles spéciales ».

V. *L'évolution de la législation des allocations familiales agricoles.* — Le législateur n'a pas tenu compte de toutes ces considérations lors de la rédaction de la loi du 11 mars 1932 qui devait introduire en France le système des allocations familiales (1).

Méconnaissant les conditions du monde rural, ou refusant simplement de résoudre les difficultés, il se contenta de différer l'application de la loi en renvoyant à un futur règlement d'administration publique (art. 74 J). Ce décret, pris cependant après avis des Chambres d'Agriculture et sur proposition des Ministres du Travail et de l'Agriculture est assez décevant. Sa longue préparation, puisqu'il ne fut promulgué que le 5 août 1936 (*J. O.* des 7 et 9 août 1936), aurait pu faire espérer que les conditions spéciales au monde rural eussent été retenues en vue d'une adaptation réelle à l'agriculture. Il n'en fut malheureusement pas ainsi. Le « régime agricole » des allocations familiales n'existait pas encore. Les difficultés devaient donc naître et compromettre l'application d'une législation, dont le principe cependant était généralement admis.

Deux décrets essayèrent, à dates rapprochées, de pallier les inconvénients notoires : décret du 31 mai 1938 (*J. O.* des 2 et 3 juin 1938) et décret du 14 juin 1938 (*J. O.* du 15 juin 1938, rectificatif du *J. O.* du 7 juillet 1938). Il y a lieu de noter qu'il s'agit là de décrets de pleins pouvoirs, les études parlementaires n'ayant jamais abouti au vote d'un texte général. Il était en effet urgent à cette époque, ainsi que le soulignent les Ministres de l'Agriculture et du Travail dans leur rapport au Président de la République

(1) Loi du 11 mars 1932 (*J. O.* du 12 mars 1932), introduite dans le livre 1^{er} du Code du Travail où elle constitue le nouveau chapitre V.

« d'apporter, en devançant la procédure législative, les premiers aménagements sur lesquels l'opinion est à peu près unanime au régime des allocations familiales agricoles ». Il fallait avant tout (décret du 31 mai 1938) veiller à un assujettissement plus complet des personnes appelées à cotiser aux Caisses d'allocations familiales puisqu'aussi bien le mécanisme de la compensation ne peut jouer avec satisfaction que s'il respecte la loi des grands nombres ; unifier le taux des cotisations et des allocations à l'intérieur d'un même département et renforcer « la coordination et le contrôle de la loi ». Il fallait surtout réaliser ce que très improprement le législateur appelle l'« extension » de la législation aux exploitants agricoles eux-mêmes. A la date du 31 mai 1938, cela paraît encore le but souhaitable mais lointain. A la date du 14 juin 1938 cela paraît le but immédiat et nécessaire.

Cette date est, en effet, à retenir dans l'évolution générale du système. Le décret du 14 juin 1938 porte, en effet, « extension des allocations familiales aux exploitants agricoles et aux artisans ruraux ». Le gouvernement à qui la loi du 13 avril 1938 avait donné pleins pouvoirs pour le redressement économique et financier du pays a cru voir dans cette entreprise un élément puissant « de redressement ». Il était bon de le dire, car un crédit de 200 millions devait être ouvert à l'effet de promouvoir l'institution : Quoi qu'il en soit, les allocations familiales étaient entrées dans l'agriculture, ou plus exactement, le problème des allocations familiales en agriculture se trouvait posé sur son vrai terrain.

L'institution était donc déjà « mûre », au moins dans le domaine législatif, quand fut promulgué le décret du 29 juillet 1939, décret-loi lui aussi, connu aujourd'hui sous le nom de Code de la Famille. Ce décret remanié et complété sur plusieurs points (1) demeure la charte de la matière.

(1) Notamment par les lois du 15 décembre 1939, Décret-Loi du

Il consacre le principe du droit aux allocations familiales de tous les exploitants et artisans ruraux, mais ce droit n'apparaît plus comme la caractéristique du régime agricole puisqu'il accorde ce droit à tous ceux qui travaillent, salariés ou non et à quelque titre que ce soit (art. 10). La seule activité professionnelle entraîne le droit aux allocations.

Il reprend, en les codifiant, les dispositions jusque-là en vigueur et les groupe dans la section III de son chapitre II consacrée aux allocations familiales agricoles. Disons tout de suite que cette codification demeure superficielle et que les nombreux textes cités plus haut demeurent en vigueur en ce que leurs dispositions ne sont pas contraires à celles du décret de 1939 (art. 164) et qu'il y a là une source de grandes difficultés.

VI. *Plan.* — Le système ainsi consacré fait des allocations familiales agricoles un véritable service public, dont toutes les règles d'organisation et de fonctionnement sont précisées dans la loi. Les organes et leur hiérarchie sont soigneusement établis et définis, le champ de la loi délimité, le régime des prestations, conditions d'ouverture et modalités précisées dans son détail, les règles de financement impérativement fixées, le contrôle de la loi organisé. Mais c'est un service public d'une nature particulière, ressortissant autant du droit privé que du droit public. Puisant son origine dans l'initiative privée, le régime des allocations familiales agricoles trouve aujourd'hui son fondement dans la loi. Nous avons renoncé à analyser et développer successivement tous ces points. Nous plaçant au double point de vue du juriste et de l'économiste, nous avons essayé d'analyser la législation en suivant un plan

24 avril 1940 (Décret-Loi), du 18 novembre 1940, du 15 février 1941, du 17 novembre 1941, du 8 février 1942, du 9 septembre 1942 et du 29 mars 1944 créant une allocation de salaire unique.

que fournit l'observation des faits et d'apprécier, à la lumière de cette analyse détaillée, la valeur et l'avenir de cette législation.

Une première partie sera consacrée aux assujettis et aux prestataires ; une seconde partie à l'organisation et au fonctionnement du régime des allocations familiales en agriculture ; enfin, dans une troisième partie, qui nous permettra de conclure, un examen critique pourra être tenté qui nous permettra d'envisager quelques perspectives d'avenir.

PREMIÈRE PARTIE

Le champ d'application de la loi

(ASSUJETTIS ET BÉNÉFICIAIRES)

Dans l'industrie et le commerce, les personnes appelées à supporter les charges, à participer à leur « compensation » ont longtemps été nettement distinctes de celles appelées à bénéficier de l'institution. Au contraire, en agriculture, la discrimination entre assujettis et prestataires est demeurée longtemps difficile. Il n'y a pas, entre les divers agents qui participent à la production agricole, de solution de continuité. Les différences entre les membres de la « profession agricole », au sens large du terme, sont nuances et bien souvent fiction. Nous avons déjà dit dans l'introduction combien mince était la cloison qui sépare patron et ouvrier. « Qu'est-ce qu'un domestique agricole ? » demandait M. DE SAINT-MAUR au Sénat « ... C'est quelqu'un qui est l'égal de son patron » (1). Dès lors, il était difficile de distinguer entre ceux qui devaient financer le système et ceux qui devaient en profiter. La législation française a gardé longtemps, en raison de ces difficultés, un caractère hésitant, qui compromettait la généralisation et l'application pratique du système. Elle a fini par dégager des notions générales, satisfaisantes dans leur ensemble, qu'il convient maintenant

(1) Séance du 8 février 1938. *J. O.* du 9 février 1938. Déb. parl. Sénat.

d'analyser. S'agissant d'abord de l'assujettissement (Chapitre I^{er}) nous retracerons l'évolution des bases de l'assujettissement agricole (Section I^{re}) pour mieux comprendre l'économie des principes généraux consacrés par la législation positive (Section II).

Ces principes se ramenant à l'assujettissement de tous ceux qui ont une « profession agricole », il conviendra d'étudier la qualification que la loi donne de cette profession (Section III : la définition des professions agricoles). Mais, s'il est vrai que les obligations ne valent que par les sanctions qui assortissent leur inexécution, il sera nécessaire dans une quatrième section, d'étudier le contrôle de l'assujettissement et sa mise en vigueur.

Ainsi définis ceux qui doivent adhérer à une Caisse et participer à ce titre à la compensation, il faudra définir à leur tour les prestataires. Ce sera l'objet d'un chapitre second. Une première section sera consacrée à un rappel nécessaire des conditions générales d'ouverture du droit aux diverses prestations et permettra de comprendre comment se posent les questions spéciales à l'agriculture. Ces questions feront l'objet d'une deuxième section.

CHAPITRE I

LES ASSUJETTIS A LA LÉGISLATION AGRICOLE DES ALLOCATIONS FAMILIALES AGRICOLES

SECTION I. — L'évolution des bases de l'assujettissement agricole.

Avant la loi de 1932, l'assujettissement reste purement facultatif. Il n'y a pas « d'assujettis », il y a des « adhérents » à des caisses de compensation agricole, employeurs généreux désirant participer au soutien de la famille. Il n'y a, à ce moment, aucune différence entre le régime agricole et le régime général. Mais alors que dans ce dernier, le système connaît un rapide développement, il n'en va pas de même dans l'agriculture. Il est aisé d'en apercevoir les multiples raisons. Elles tiennent toutes aux conditions techniques et juridiques de l'exploitation du sol, dont nous aurons d'ailleurs à faire l'analyse plus précise. La distinction entre salarié et patron ne correspond pas aux mêmes réalités que dans l'industrie et le commerce.

Or, à cette époque, seuls les salariés sont allocataires. L'exploitant, à qui il est déjà difficile d'apprécier son prix de revient, redoute l'augmentation nouvelle de ses charges, qu'il n'aperçoit pas toujours répercutables sur le prix de vente, qu'il craint de voir peser sur son revenu. L'action collective, surtout l'action collective patronale, demeure

limitée et d'envergure définie : assurance-bétail, mutuelle contre l'incendie, etc...

La liberté, laissée ainsi à l'agriculteur, de se ranger dans les cadres d'une institution sociale dont il tirera un bénéfice médiat et douteux contre une charge immédiate et certaine, ne pouvait donner que des résultats médiocres (1). La loi seule pouvait en garantir le développement, en substituant précisément à la notion d'une adhésion librement consentie, celle d'un assujettissement obligatoire.

Aux termes de la loi du 11 mars 1932 qui a consacré le système des allocations familiales dans le droit du travail français en créant un chapitre V au titre III du Livre I^{er} du Code du Travail, l'affiliation n'était requise que des « employeurs habituels de main-d'œuvre (art. 74 *a* du Livre I^{er} du Code du Travail). Cette condition était encore trop générale pour s'appliquer telle quelle au monde rural (2). L'article 74 *j* du Livre I^{er} du Code du Travail renvoyait en conséquence à un règlement d'administration publique que devaient contresigner les Ministres du Travail et de l'Agriculture, après avoir consulté les Chambres d'Agriculture. Promulgué le 5 août 1936 (*J. O* du 7, rectificatif des 8 et 11 août), ce décret précisait dans son article 2, que devait être considéré comme « occupant habi-

(1) M. François SAINT-MAUR l'a fait curieusement remarquer au Sénat (séance du 8 février 1938. *J. O.* du 9 février 1938. Déb. parl.) : « Dans le système de la liberté, seuls s'affilient les patrons employant un personnel largement chargé de famille. Dès lors, le système de la compensation qu'on peut comparer, dans une certaine mesure, à celui de l'assurance, ne peut plus jouer. « Comment voulez-vous », questionne-t-il « faire marcher une compagnie d'assurances avec des sinistrés qui brûlent tous les ans ? »

(2) Interpellation de M. Ad. LANDRY (séance du 22 février 1938. *J. O.* du 23 février. Déb. parl. Chambre). « L'application à l'agriculture de la loi de 1932 rencontre de sérieuses difficultés ».

M. François SAINT-MAUR (séance du 15 février 1938. *J. O.* du 16 février 1938. Déb. parl. Sénat). « ... la loi de 1932... est une loi de salariat appliquée assez maladroitement à l'agriculture ».

tuellement des ouvriers ou des employés, tout employeur ayant occupé dans son exploitation, au cours de l'année précédente, un ou plusieurs salariés pendant plus de soixante-quinze jours ». Cette précision fut assez violemment critiquée dans les milieux agricoles qui lui reprochaient son caractère arbitraire et sa rigueur. Elle était en outre d'un contrôle difficile.

Un décret de pleins pouvoirs en date du 31 mai 1938 (*J. O.* du 1^{er} juin), tendant à « aménager et à compléter » les dispositions applicables aux allocations familiales en agriculture, supprima cette limite en même temps qu'il apportait des précisions plus substantielles aux règles de l'assujettissement. Il tient compte notamment du fait de la collaboration familiale à l'exploitation, de la situation particulière de métayer, dont le caractère mixte de chef d'exploitation et de salarié reste délicat à analyser exactement, et stipula en outre l'affiliation obligatoire de nouvelles personnes : pêcheurs, entrepreneurs de battage, etc. (1).

Les conditions de l'assujettissement se trouvaient donc à ce moment plus clairement formulées. Le même décret ayant chargé spécialement le Ministre de l'Agriculture de l'application de la loi (art. 1^{er}), on était en droit d'espérer la mise en application rapide des règles de l'assujettissement. Le principe en demeure à ce moment que sont seuls assujettis au régime agricole des allocations familiales les employeurs de main-d'œuvre agricole, la notion d'employeur étant déjà entendue d'une manière assez large (2).

(1) Les innovations du décret-loi du 31 mai 1938 ayant été maintenues partiellement trouveront leur étude détaillée dans la section III consacrée à la définition des professions agricoles.

(2) Au moment où intervient ce décret, M. BALLOT note qu'« il reste peut-être en moyenne le tiers des assujettis réfractaires » et que « la proportion atteint plus de la moitié dans les départements où domine la culture paysanne » (*Comptes rendus hebdomadaires des séances de l'Académie d'Agriculture de France*, nos des 9 et 16 février 1938).

Il écrit d'ailleurs (*La paix des campagnes*, 12 juin 1938) à propos

Mais un décret du 14 juin 1938 (*J. O.* du 15 juin) ne tarda pas à venir modifier profondément ce principe. Admettant au bénéfice de l'institution non seulement les salariés agricoles mais encore les exploitants eux-mêmes, marquant ainsi l'étape essentielle de l'évolution du système général des allocations familiales agricoles (1), il devait obliger ceux-ci à participer à la compensation, non plus en raison de leur caractère d'employeur, mais du fait même de leur qualité d'exploitant (art. 2 du décret-loi du 14 juin 1938). Ce n'est donc plus l'emploi de main-d'œuvre qui commande l'assujettissement, c'est « l'état » même de paysan. Le mot « paysan » devant être pris dans sa plus large acception pour comprendre les agriculteurs proprement dits et les artisans ruraux.

Ce nouveau principe a été repris et affirmé heureusement par le décret du 29 juillet 1939, décret-loi dit « Code de la Famille ». Sont assujettis aujourd'hui tous ceux qui travaillent à la terre ou pour elle.

Il convient de noter, avant d'en aborder l'étude, qu'une évolution semblable semble s'être produite dans le régime général des allocations familiales. Sont assujettis également dans ce domaine, non seulement les employeurs de main-d'œuvre, mais tous ceux qui exercent une activité professionnelle, artisans, travailleurs libres, professions libérales, etc... Sommes-nous dès lors fondés à prétendre, comme nous l'avons fait, que ce sont les conditions mêmes du milieu rural qui ont poussé à cet élargissement des bases de l'assujettissement ? Est-il exact qu'observation faite de la réalité, le législateur ne pouvait maintenir en agriculture un système qui reposait sur une fausse distinction entre patron et ouvrier ? Et que, dès lors, accordant le bénéfice des prestations à l'un comme à l'autre, il était « obligé »

de ce décret, que « l'unanimité quasi-absolue des milieux professionnels s'est faite contre le texte arrêté par le Ministre de l'Agriculture ».

(1) Voir Introduction, p. 14.

d'élargir les bases de l'assujettissement ? N'y a-t-il qu'une tentative vouée à l'insuccès de vouloir distinguer les règles applicables à l'agriculture des règles applicables au régime général ? Nous ne le pensons pas. Les évolutions des deux systèmes, si elles aboutissent à des résultats voisins, n'ont subi ni la même cadence, ni la même impulsion. C'est le 14 juin 1938 que l'extension est réalisée en agriculture, alors qu'elle est réclamée depuis de longues années. C'est le 29 juillet 1939 que l'extension est réalisée dans le domaine général, constituant une innovation hardie, inattendue même. Ce retard est expliqué par la différence des causes qui sont à la base de l'évolution. Dans le régime doctrinal, c'est par suite de l'admission progressive du principe de la « nécessité » des allocations familiales pour tous que s'expliquent les élargissements des conditions d'assujettissement. C'est l'application de ce principe que l'on pourrait formuler : « Tout chef de famille, quel qu'il soit, doit être encouragé par la Nation » qui a été le moteur de l'évolution. Sans doute, ce principe vaut pour l'agriculture, mais il n'a été dégagé que postérieurement au décret de 1938. A cette date, c'est bien la réalité des faits qui a commandé l'économie de tout le système agricole et spécialement des règles d'assujettissement.

Quelles sont donc, dans le droit positif, ces règles d'assujettissement ?

SECTION II. — Les principes consacrés par la législation en vigueur.

Les principes sont contenus dans l'article 25 (1) du décret du 29 juillet 1939, qu'il nous faut citer :

« Est considéré comme exploitant agricole ou artisan

(1) Modifié par le décret-loi du 24 avril 1940. Cet article 25 règle également les conditions à remplir par les prestataires : nous le retrouverons donc dans le 2^e chapitre.

rural, au sens du présent décret, quiconque emploie de la main-d'œuvre pour un travail relevant d'une profession agricole définie par le décret-loi du 30 octobre 1935, à l'exception du paragraphe 3^e de l'article 1^{er}, et l'article 8 du décret-loi du 31 mai 1938 et quiconque, sans employer de main-d'œuvre agricole, a son occupation principale dans l'exercice d'une profession agricole au sens des textes précités et en tire son principal revenu.

. »

Deux faits commandent donc l'assujettissement :

1^o le fait d'employer la main-d'œuvre pour un travail qualifié légalement agricole ;

2^o le fait, en dehors de tout emploi de main-d'œuvre agricole, d'avoir son « *occupation principale* » dans l'exercice d'une profession qualifiée légalement agricole, et de tirer de cet exercice son « *principal revenu* ».

En ce qui concerne le premier chef d'assujettissement, il convient de remarquer son caractère absolu. L'emploi de main-d'œuvre, même occasionnel, entraîne l'obligation de s'affilier et de cotiser à une caisse d'allocations familiales. Nous sommes loin de l'article 74 *a* du Livre I^{er} du Code du Travail qui exigeait que l'emploi de main-d'œuvre fut au moins habituel (1). Le fait, par exemple, pour un particulier d'employer quelques jours un jardinier entraîne son assujettissement au régime agricole des allocations familiales puisque « l'entretien et la mise en état des jardins » sont qualifiés de travaux agricoles par le décret du 30 octobre 1935 précité (art. 1^{er}, 4^o). Il est applicable aux personnes physiques, comme aux personnes morales. En ce qui concerne ces dernières, la question se pose de savoir si du fait qu'elles emploient de la main-d'œuvre agricole, elles sont assujetties au régime agricole.

Le second chef d'assujettissement soulève beaucoup plus

(1) Voir plus haut p. 20.

de difficultés dans son application. Elles procèdent du caractère même de la définition, essentiellement subjectif. S'il est encore aisé de déterminer l'occupation principale d'un individu, il devient très difficile de connaître son principal revenu. Encore doit-on remarquer que l'appréciation de l'occupation elle-même demeure fort délicate dans le milieu rural. L'artisan de campagne est presque toujours, en même temps, agriculteur. La pénurie actuelle de matière première l'oblige de plus en plus à laisser l'atelier pour le champ. Nous connaissons plus d'un charron ou d'un sabotier, qui participe aux grands travaux agricoles comme simple journalier. Ce mélange des activités reste, au moins en ce qui concerne la seule question de l'assujettissement (1), sans effet grave, lorsque ces activités ont toutes le caractère agricole. Mais il n'en va pas toujours ainsi. L'épicier, le petit commerçant, voire le boulanger, peuvent faire valoir directement une superficie non négligeable. Le boucher peut être en même temps un éleveur ou un « emboucheur », le vigneron un commerçant de vins. La Caisse agricole d'allocations familiales sera-t-elle en droit de les considérer comme assujettis ?

C'est ici qu'apparaît l'imperfection pratique du critérium légal. Du point de vue doctrinal, il répond bien à l'idée qui s'impose en la matière et selon laquelle la compensation des charges d'allocations familiales agricoles doit s'opérer, solidairement, entre tous ceux qui ont une « activité agricole ». Par l'exigence de la réunion simultanée des deux conditions d'occupation et de revenu principaux, il satisfait parfaitement aux conditions d'une définition correcte. En fait, il est d'une application délicate. Les Caisses peuvent difficilement rechercher, pour chaque cas, comme l'exigerait

(1) Il n'en va pas de même en ce qui concerne les cotisations exigibles, puisque celles-ci sont calculées différemment selon les activités, voir p. 86.

son application exacte, si les deux éléments d'occupation et de revenu principaux sont réunis.

Ces deux éléments sont variables dans l'espace et surtout dans le temps. L'importance des activités varie d'une région à l'autre. Les bénéfices des campagnes agricoles se caractérisent avant tout par leur irrégularité. Imaginons un petit retraité se livrant à l'apiculture pour augmenter ses ressources. Les revenus qu'il tire de la vente de sa cire et de son miel sont supérieurs à ceux de sa petite retraite : il est assujéti. Viennent un ou deux hivers, au cours et à la suite desquels l'éleveur doit nourrir ses abeilles du miel précédemment récolté et peut-être acheter de nouveaux essaims par suite de la mort des abeilles. Le revenu agricole diminue sensiblement. Quelles sont alors les ressources principales de l'intéressé ? Demeure-t-il assujéti ?

Voici donc un principe clair et bien formulé, semble-t-il, qui reste cependant difficile à appliquer. Il ne suffit pas, en effet, en matière de lois sociales, de rechercher un système harmonieux et rationnel. Il faut en mesurer la portée pratique immédiate. La mise au point d'une telle législation demande à la fois beaucoup de science et beaucoup de réalisme. La science doit s'employer à ordonner des principes simples puisant leur source dans la réalité, elle doit simplifier par l'abstraction, maintenir à la loi son caractère général. Le réalisme doit consister à ne jamais perdre de vue les aspects si complexes, si multiples de la condition rurale. Le juriste et le technicien doivent collaborer, l'un apportant la simplicité et la logique, l'autre les exigences des faits acquis.

En matière d'assujétissement, nous trouvons bien un principe clair et simple, au premier examen. Des difficultés naissent cependant, dans la recherche de l'occupation principale et du principal revenu (1). Mais les plus grosses

(1) Certaines Caisses se sont cru dès lors autorisées à fixer des chiffres limites, en deçà desquels elles n'admettent pas qu'il puisse

difficultés ne proviennent pas de cette recherche. Elles résident dans la qualification de la « profession agricole ». Il convient en effet de noter que l'article 25 précise « qu'au sens du présent décret » ne sont considérées comme agricoles que certaines professions définies par les textes. Quelles sont ces professions?

SECTION III. — La définition des professions agricoles.

Le problème de la définition des professions agricoles est étudié, depuis longtemps déjà, par de nombreux auteurs qui n'ont pu jusqu'ici s'entendre sur les termes d'une formule suffisamment large et précise à la fois. Il y a peut-être quelque vanité à en rechercher la solution car la qualification de « profession agricole » doit nécessairement différer selon le point de vue où l'on se place. S'agit-il de trouver une définition technique ? professionnelle ? statistique ? sociale ? nationale ? politique ? (1).

La précision de l'objet du présent ouvrage oblige heureusement à limiter le problème. Au point de vue de lois familiales, au sens du Code de la Famille, quelles sont les professions agricoles.

Ce sont celles définies :

1^o par le décret du 30 octobre 1935 relatif aux associations agricoles et à certaines personnes exerçant des professions connexes à l'agriculture, décret pris en vertu de

y avoir occupation principale, source du principal revenu. Nous apprécierons la légalité et la valeur sociale de cette manière de voir en analysant ses conséquences au point de vue des prestations.

(1) M. TRUCHY le soulignait bien, qui déclarait à une séance de l'Académie d'Agriculture de France qu'il lui paraissait « impossible d'adopter une définition unique des professions agricoles ». « Il ne faut pas craindre », ajoutait-il, « d'avoir plusieurs définitions, chacune étant adoptée à l'objet qu'on se propose ». (Comptes rendus hebdomadaires. Séances des 2, 9, 16 oct. 1940).

la loi de pleins pouvoirs du 8 juin 1935 « autorisant le Gouvernement à prendre, par décrets, toutes dispositions ayant force de loi pour défendre le franc » ;

2° par l'article 8 du décret du 31 mai 1938 tendant à aménager et à compléter les dispositions applicables aux allocations familiales en agriculture pris en vertu de la loi du 13 avril 1938, accordant les pleins pouvoirs au Gouvernement pour assurer le redressement économique et financier du pays.

Le premier de ces textes, pris en application de l'article 74 j du Livre I^{er} du Code du Travail, ne procède pas par voie de définition directe. Il se réfère à d'autres textes préexistants. Il en résulte une complication notoire. Les textes auxquels renvoie le décret de 1935, conçus pour d'autres buts, sont d'une application mal aisée. C'est ainsi que les Associations syndicales de propriétaires formées conformément à la loi du 21 juin 1855 se trouvent être assujetties. C'est ainsi que les artisans ruraux sont définis par simple allusion à un texte très spécial concernant les prêts agricoles. Quoi qu'il en soit, essayons de distinguer les groupes de personnes et d'entreprises définies agricoles, tant par le décret de 1935 que par les textes postérieurs. On peut distinguer sept groupes de professions agricoles :

1° Le premier groupe comprend « les exploitations agricoles de quelque nature qu'elles soient » (Décret du 30 octobre 1935 ; art. 1^{er}-2°) visées par les lois de 1922 et 1926 étendant à leur profit le bénéfice des dispositions de la loi du 9 avril 1898. Est-ce là une définition, alors que nous retrouvons précisément le terme à définir ?

2° Le second groupe comprend « les exploitations forestières » visées par l'article 2 de la loi du 15 juillet 1914 étendant à leur profit le bénéfice des dispositions de la loi du 9 avril 1898. Cette dernière loi énumère limitativement les travaux effectués par les exploitations de bois. Ce sont :

a) les travaux d'abatage, de lançage, d'ébranchage, de schlittage ;

b) les travaux de transport effectués à la main. Le camionnage des bois n'est donc pas une activité agricole (1) ;

c) les travaux de début, façonnage, sciage, empilage, écorçage et carbonisation, *lorsqu'ils sont exécutés sur le parterre de la coupe*.

Encore doit-on ajouter que la loi ne s'applique pas aux terrains boisés, exploités en tout ou en partie, dont la superficie d'un seul tenant, n'excède pas trois hectares, ni aux arbres plantés hors des bois, lorsque l'opération n'a pas le caractère d'une exploitation, ni aux éclaircies faites dans les plantations de moins de vingt ans (art. 2, 2^e alinéa). Elle n'est pas non plus applicable aux coupes de bois effectuées pour son usage personnel, par le propriétaire du sol ou par le fermier du métayer (art. 2, 3^e alinéa).

3^o Le troisième groupe comprend certaines associations à cadre mutualiste, coopératif ou syndicaliste. Ces groupements sont énumérés par l'article premier 2^o *in fine*. Ils comprennent :

a) les caisses mutuelles d'assurances agricoles constituées conformément à la loi Viger ou aux lois du 1^{er} avril 1898 et 30 avril 1930 et les caisses de crédit ;

b) les sociétés coopératives, les sociétés à cadre coopératif dites fruitières ;

c) les associations syndicales de propriétaires.

4^o Le quatrième groupe (art. 2, 2^o) comprend des exploitations et plus généralement des entreprises qui se rattachent étroitement à l'activité rurale :

— exploitations d'élevage, de dressage, d'entraînement.

— haras.

(1) En conséquence, l'entrepreneur devra s'affilier à une Caisse professionnelle pour son chauffeur.

5° On peut réunir dans un cinquième groupe (art. 2, 2°) les « entreprises de toute nature », « les bureaux », « dépôts ou magasins de vente se rattachant à des syndicats ou exploitations agricoles, lorsque l'exploitation agricole constitue le principal établissement ».

6° Enfin, certains comportements et activités qui sont spécialement et directement énumérés par les textes, sont, eux aussi classés parmi les professions agricoles :

a) c'est ainsi que le fait, pour un entrepreneur, un groupement ou *un simple particulier*, d'occuper une main-d'œuvre à l'entretien et à la mise en état des jardins entraîne assujettissement (décret du 30 octobre 1935, art. 1^{er}, 4°, repris par décret du 31 mai 1938 ; art. 8, 2°). Tout individu qui emploie, ne serait-ce qu'à titre tout à fait exceptionnel, pour deux ou un jour l'an, un jardinier, est assujéti au régime agricole des allocations familiales : il doit adhérer à une Caisse et y cotiser. Cette obligation quelque peu rigide est souvent méconnue par ceux à qui elle incombe. Les jardiniers ont, de ce fait, quelques difficultés à percevoir les prestations auxquelles ils ont éventuellement droit ;

b) de même, le fait d'avoir à son service garde-chasse, garde-pêche, garde-forestier ou garde de propriété procède d'un caractère agricole et commande, en conséquence, l'assujettissement (décret du 31 mai 1938, art. 8, 2°) ;

c) les entrepreneurs de battage sont considérés comme agricoles, qu'ils fassent partie ou non d'un syndicat agricole (décret du 30 octobre 1935, art. 1^{er}, 5° et décret du 31 mai 1938, art. 10, 1^{er} alinéa).

Sont considérés comme tels ceux dont l'activité se borne à louer une batteuse en ordre de marche, laissant aux cultivateurs le soin de fournir la main-d'œuvre nécessaire au service de la machine (1).

(1) Une difficulté se présente d'ailleurs en ce qui concerne l'assiette et le calcul de leur cotisation. Voir *infra*, p. 87.

d) sont également considérés comme professions agricoles les établissements d'ostréiculture, de mytiliculture, de pisciculture et des établissements « assimilés » ;

7° Le septième groupe constitué par l'artisanat rural demande des explications plus détaillées.

Il n'existe pas de définition légale précise de l'artisan rural. Il en résulte de fâcheuses conséquences du point de vue social en général et spécialement du point de vue des allocations familiales. Les Caisses de travailleurs indépendants et les Caisses agricoles sont en conflit sur le point de savoir si les unes ou les autres sont habilitées à recevoir l'adhésion et... la cotisation de tel ou tel artisan. Ces conflits reçoivent des solutions variables, selon l'autorité respective des organismes en présence. Un accord est parfois conclu sous l'autorité du préfet, valable seulement pour une portion de territoire donnée. Il en résulte qu'un puisatier, par exemple, est artisan rural au delà de tel canton et qu'il ne l'est plus en deçà. Il serait du plus haut intérêt de mettre un terme à ces solutions empiriques et de préciser la définition de l'artisan au sein de sa charte professionnelle.

Que contiennent les textes ?

« Au point de vue de l'application de l'article 74 j de la loi du 11 mars 1932 (Livre I^{er}, titre III du Code du Travail), les professions agricoles sont définies :

.

5° par l'article 72 de la loi du 5 avril 1928, modifiée par lois des 5 août 1929 et 30 avril 1930, classant notamment dans les professions agricoles les artisans ruraux visés par l'article 9 du décret du 9 février 1921.

.

Voilà la définition que nous donne le décret du 30 octobre 1935, article 1^{er}, 5°. Que stipule le décret de 1921 auquel il renvoie ? Il stipule que « les prêts aux *petits* artisans ruraux tels que : maréchaux-ferrants, forgerons, réparateurs de

machines-outils, d'instruments ou de bâtiments agricoles, bourreliers, sabotiers, tonneliers, charrons, etc..., faisant partie d'un syndicat agricole et n'employant pas plus de deux ouvriers de façon permanente ne peuvent être consentis que contre hypothèque, nantissement, caution ou autres garanties reconnues suffisantes par la Caisse régionale de crédit agricole mutuel responsable de l'avance. »

Ce texte subordonne à deux conditions la qualité d'artisan rural :

- celle d'adhérer à un syndicat agricole ;
- et celle de n'employer qu'un nombre de collaborateurs limité.

Le décret du 30 octobre 1935, suivant la solution déjà adoptée en matière d'assurances sociales, a négligé la première condition.

La condition qui demeure donne une indication — bien vague — dans la recherche de la définition de l'artisan rural.

Notons tout d'abord qu'il ne vise que les « *petits* artisans ruraux ».

Notons ensuite et surtout que sa portée est très limitée, en raison de l'imprécision fâcheuse de ce texte.

L'énumération qu'il contient n'étant qu'une suite d'exemples appliquant un principe qui reste informulé retire à la loi son caractère général et permanent et fait de ce texte une disposition à peu près inutilisable.

Le législateur a bien entrevu cette insuffisance et ces difficultés, qui a prévu, lors de la promulgation du décret du 14 juin 1938, l'intervention d'un décret spécialement consacré à la définition de l'artisan rural (article 1^{er}).

Ce décret-loi précise que le bénéfice des allocations familiales est étendu « aux artisans ruraux, tels qu'ils seront définis par décret, non inscrits au rôle de l'impôt général sur le revenu ».

Cette condition, nouvelle, de la non inscription de l'arti-

san au rôle de l'impôt général sur le revenu doit-elle être retenue ? Le décret-loi du 29 juillet 1939 en généralisant et en élargissant, sans restriction, le champ de l'institution, a admis au bénéfice des allocations familiales tous les artisans, inscrits ou non (cf. article 25). Il ne semble donc pas que cette nouvelle condition puisse être retenue.

Ce texte méritait cependant d'être signalé puisqu'il consacre la difficulté (1).

A la suite du décret-loi du 14 juin 1938 le Ministre de l'Agriculture avait, par circulaire en date du 27 décembre (2), souligné la complexité du problème et proposé quelques expédients. « Je ne me dissimule pas », écrivait le Ministre aux Préfets, présidents des Comités départementaux, « les difficultés que présente une définition générale et précise de la qualité d'artisan rural en raison de l'existence de cas d'espèce qui, pour un même métier, font que l'artisan peut, suivant les travaux qu'il exécute, avoir ou non cette qualité ». Il ajoutait : « Elle me paraît résulter du fait que l'artisan en question consacre la majeure partie de son activité à la construction ou à l'édification ou à la mise en état des éléments de la production agricole ou à l'exécution de travaux à la tâche ou à l'entreprise, par substitution aux agriculteurs qui les effectuent habituellement ». Le ministre ajoutait encore que l'on doit trouver certainement dans ce qu'il appelle « la jurisprudence » des caisses régio-

(1) En attendant sa problématique solution une autre « consécration légale » de la difficulté du problème trouve son expression dans l'article 3 de la loi du 2 décembre 1940 qui stipule qu'« auront la faculté d'adhérer (au syndicat agricole corporatif local) les artisans ruraux tels qu'ils seront définis par un décret pris pour l'application de la présente loi ». Il convient de noter que la définition a d'ailleurs été tentée non dans un décret mais dans la loi du 16 décembre 1942 (art. 1^{er}). « Auront la faculté d'adhérer aux syndicats corporatifs tous les artisans exerçant leur métier dans une commune rurale au profit des agriculteurs, à l'exclusion de ceux travaillant habituellement et principalement pour des industriels ou commerçants ».

(2) Reproduite dans la *Documentation générale*, page bleue 20.

nales de crédit agricole relative à l'accord des prêts, des indications précieuses et des précédents. Il recommande, en outre, de soumettre ces difficultés au Comité départemental assisté de techniciens.

Quoi qu'il en soit, il n'existe pas de définition légale de l'artisan rural. Cette affirmation peut être surprenante à l'époque même où l'on prétend favoriser son développement et accroître ses moyens (1). Comment diriger utilement une politique sociale dont on ne connaît pas précisément l'objet ? Nous avons vu qu'il n'existe que de vagues indications de textes. Même en se référant à la loi générale du 26 juillet 1925 définissant l'artisan en général, on n'obtient que des résultats assez médiocres, d'autant que la doctrine moderne en a souligné l'imperfection juridique et surtout économique (2).

Le problème se pose donc d'une définition de l'artisan rural. Problème délicat parmi le problème délicat de la définition de l'artisan, en général, mais qui doit être résolu. Les auteurs qui se sont penchés sur la question semblent s'accorder sur la nécessité de maintenir à la définition de l'artisan, un caractère très souple et des limites suffisamment larges. M. DEMONDION propose la formule suivante : « un travailleur indépendant, inscrit au registre des métiers (d'ailleurs réformé (3)), exerçant personnellement un métier

(1) Voir les articles parus dans la *Vie industrielle* des 4 juin, 31 juillet, 5 et 8 août, 17 octobre 1942 intitulés : « En faveur de l'artisanat », par François Terrasse.

(2) Rappelons les caractères exigés par la loi de 1925 modifiée par la loi du 27 mars 1934 et le décret-loi du 2 mai 1938 :

- 1° indépendance juridique ;
- 2° exercice d'un métier manuel ;
- 3° participation personnelle au travail ;
- 4° connaissances professionnelles ;
- 5° nombre de collaborateurs limité.

Pour la critique de cette définition par la puissance économique, voir P. DEMONDION, *L'Artisanat dans l'Etat moderne*. Paris, 1941.

(3) C'est nous qui l'ajoutons, l'auteur ayant insisté sur ce point dans son ouvrage.

manuel reconnu artisanal, avec le concours de sa famille, de compagnons et d'apprentis, après avoir fait preuve de qualités professionnelles ». Ne convient-il pas pour qu'on puisse considérer l'artisan comme rural que le métier qu'il exerce soit directement en contact avec l'agriculture, qu'il lui soit indispensable ou bien, ce qui aurait l'avantage d'une grande simplicité, ne convient-il pas de considérer comme « rural » l'artisan habitant une petite commune, de moins de 2.000 habitants par exemple ? Solutions extrêmes, comme l'a montré M. Jacques CHARDEAU (1) et qu'il faut également rejeter. Qu'est-ce, en effet, que le métier indispensable à l'agriculture ? Est-il bien facile d'en dresser une liste ? Si l'on rend cette liste non limitative, on retombe dans les difficultés déjà signalées, les « tiraillements » entre Caisses agricoles et caisses de travailleurs indépendants. La définition des professions agricoles est déjà très difficile et n'a pu recevoir de solution. Serait-il habile de se lancer dans cette voie ? Quant au critérium de l'habitat rural, il s'avère trop extensif et trop restrictif (ce que n'a pas vu M. CHARDEAU) à la fois. Trop extensif, car des artisans n'ayant aucun lien direct avec le milieu rural auront cependant la qualité de « ruraux » : tel le coiffeur, le boucher, le tailleur, etc... Trop restrictif aussi, car il peut y avoir à la petite ville et même à la grande (nous pensons à Chartres) des artisans travaillant exclusivement pour une clientèle agricole et pour satisfaire les besoins de l'agriculture.

La solution nous semble résider dans l'adoption d'une formule suffisamment large pour recouvrir tous les artisans ruraux, qu'ils travaillent à la ville ou à la campagne, mais tenant compte de la destination du travail pour écarter, à l'intérieur même du milieu rural, ceux qui fournissent des travaux et des prestations au même titre que n'importe quel artisan.

(1) J. CHARDEAU, *Le problème de l'artisanat rural*. Droit social, avril 1942.

Rattachant cette précision à la définition générale de l'artisan, on pourrait considérer comme artisan rural le travailleur indépendant, inscrit au registre des métiers, exerçant personnellement, après avoir fait preuve de qualités professionnelles, un métier manuel reconnu artisanal, avec le concours de sa famille, de compagnon et d'apprentis, dans un milieu rural, pour les besoins généraux de l'agriculture.

Prenons l'exemple du mécanicien. Celui, dont l'occupation essentielle est de réparer les machines agricoles et d'adapter la technique aux besoins des agriculteurs ses clients, sera artisan rural s'il fait preuve de qualités professionnelles certaines. Peu importe qu'il ait trois ou quatre compagnons, la réalisation des conditions subjectives et la *finalité agricole* de son œuvre font de lui un artisan rural. Que si ce mécanicien, réunissant les mêmes qualités professionnelles et le même nombre de collaborateurs, ne consacre plus qu'une fraction réduite de son activité aux besoins de l'agriculture, il cesse d'être artisan rural. Tenant boutique, par exemple, sur la route nationale qui traverse le village, il répare les voitures de passage, touristes ou camionneurs, leur vend carburant et accessoires. Mais, peu importe que son activité s'exerce dans une très petite commune ou au chef-lieu du département. L'habitat ne commande pas la qualité.

Le maçon, par contre, ne nous semble pas pouvoir être un artisan rural. La finalité « agricole » de son activité n'est pas assez dégagée. Cependant, celui dont l'activité se borne aux constructions directement utiles à l'agriculture (bassins, poulailler, pigeonnier, grange, silo, etc...) peut satisfaire au critérium proposé. Dans la plupart des cas, il est difficile de contrôler la nature exacte des travaux du maçon. Il entreprend de modestes habitations ou des travaux confortatifs sur les immeubles déjà construits. En

cela, il ne sert pas directement les intérêts généraux de l'agriculture. Il n'est donc pas artisan rural.

SECTION IV. — Le contrôle de l'assujettissement.

La question du contrôle de l'assujettissement est particulièrement important. Le principe même de la compensation exige que la totalité des personnes assujetties par la loi soit effectivement adhérente à une Caisse d'Allocations familiales et remplisse les obligations qui en découlent. L'histoire des allocations familiales agricoles montre que les plus gros obstacles à la mise en mouvement du système provinrent d'une fuite des assujettis devant l'obligation de s'affilier aux organismes agréés pour la compensation.

Les charges n'étant supportées que par un nombre restreint de personnes, la part contributive de chacune d'elles se trouvait, du fait même, anormalement élevée. Il en résultait une fuite accrue des assujettis devant la loi, peu désireux de participer à une institution qui leur paraissait particulièrement onéreuse. Les charges, par contre, enflaient rapidement, les ayants droit légitimes désirant participer immédiatement au bénéfice des prestations. Cette situation compromit le système pendant de longues années. Elle ne pouvait être modifiée que par l'organisation d'un contrôle énergique et assorti de sanctions aux diverses obligations de la loi.

Le décret-loi du 29 juillet 1939 introduit heureusement ces nécessités dans le droit positif.

Le décret du 31 mai 1938 avait déjà posé les bases de ce contrôle. C'est donc dans ces deux textes, qu'il faut rechercher les règles du contrôle de l'application de la loi et les sanctions qu'il déclenche. Nous examinerons successivement le statut et les pouvoirs des agents spécialement chargés de ce contrôle (§ 1^{er}) et les sanctions prévues (§ 2).

§ 1^{er}. — *Les agents de contrôle.*

Les agents de contrôle sont multiples (1), l'article 16 du décret du 31 mai 1938 stipule, en effet, que « les fonctionnaires des Inspections générales de l'agriculture et des associations agricoles, les directeurs de services agricoles, les fonctionnaires et agents du service de la main-d'œuvre agricole et tous agents des autres administrations désignés par décret (2) sont chargés d'assurer l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux allocations familiales agricoles. Devait s'ajouter au contrôle de ces très nombreux fonctionnaires celui de vingt « contrôleurs agricoles au Ministère de l'Agriculture » spécialement désignés (même article).

Il semble qu'en fait, de ces deux groupes de fonctionnaires, le premier se soit peu à peu détaché de la question et que le second ait, au contraire, pris une importance croissante (3). Il est devenu aujourd'hui le corps du « Contrôle des lois sociales en Agriculture » constitué par des hommes spécialement compétents et avertis des questions rurales. Leur statut légal n'est pas exactement défini. Seuls quelques textes réglementaires et un article de la loi de finances de 1941 font allusion à ces contrôleurs des lois sociales en agriculture. L'article 68 de la loi du 31 décembre 1942 stipule en effet : « L'un des inspecteurs généraux de

(1) Il ne s'agit que du contrôle de l'assujettissement et, plus généralement, du contrôle administratif.

Sur le contrôle *financier* des Caisses d'allocations familiales, voir plus loin p. 82.

(2) Aucun décret n'est intervenu en application de cette disposition à la date du 31 décembre 1942.

(3) Ces indications de fait nous ont été fournies, parmi de nombreux renseignements, par la Caisse centrale d'allocations familiales mutuelles agricoles, 25, rue de la Ville-l'Evêque à Paris et par le Ministère de l'Agriculture. Que ceux qui nous ont ainsi permis l'achèvement de notre travail trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.

l'agriculture est affecté au contrôle des lois sociales en agriculture.

.
A titre transitoire, ce fonctionnaire, ainsi que douze contrôleurs des lois sociales, dont l'effectif statutaire est ramené à 47, peuvent être recrutés dans les conditions définies par l'article 1^{er} de la loi du 10 septembre 1940 ». Semblent devoir ne pas être compris dans ce nombre les « contrôleurs temporaires des lois sociales en agriculture » dont les conditions de recrutement sont fixées par un arrêté du 9 octobre 1942 (*Journal officiel*, 12 novembre 1942), abrogeant un arrêté du 2 juin 1942.

En attendant la publication d'un statut général de ces fonctionnaires, il convient de s'en référer aux dispositions du décret-loi de 1938 et du règlement d'administration publique du 23 février 1942 (*Journal officiel* du 25 février 1942), concernant le personnel des directions départementales des services agricoles auxquelles ils sont rattachés dans une certaine mesure.

Ces mêmes textes sont la source générale de leur compétence. Quels sont donc leurs rôle et pouvoirs ?

Ils sont chargés, à la suite des contrôleurs agricoles du décret du 31 mai 1938, de contrôler l'application générale de la loi.

Un décret du 2 septembre 1938 (*Journal officiel* du 4 septembre 1938) a précisé à cet égard leurs pouvoirs ; officiers de police judiciaire, ils ont accès dans les exploitations et les établissements visés par la loi. Ils dressent procès-verbaux contre les infractions prévues par la loi du 11 mars 1932 et les textes postérieurs.

Leur rôle apparaît important. Ils interviennent tant dans l'application des sanctions spéciales qu'encourent ceux qui méconnaissent leurs obligations d'assujettis, que dans l'application des sanctions générales.

§ 2. — *Les sanctions contre le refus d'adhésion.*

L'article 28 (remanié à plusieurs reprises) du décret-loi du 29 juillet 1939 a prévu contre les assujettis qui se dérobent à leur devoir une très énergique sanction : l'inscription d'office à une Caisse d'allocations familiales agricoles.

C'est le préfet qui prononce cette inscription. Mais comment le préfet connaît-il ceux qui méconnaissent ainsi la loi ? Un décret d'application, décret du 13 mars 1940 (*J. O.* des 14 et 16 mars 1940) a minutieusement réglé la procédure. Deux organismes vont intervenir : le Comité départemental des Allocations familiales agricoles et le Comité communal. Voici le principe de cette procédure.

1° Tout assujetti est tenu de faire une déclaration périodique par laquelle il précise sa situation : superficies exploitées ; nombre d'ouvriers employés, etc...

2° Ces déclarations sont réunies par les Caisses d'Allocations familiales agricoles qui en dressent un état récapitulatif. L'état récapitulatif est transmis par leurs soins au Comité départemental.

3° Le Comité départemental envoie cet état, pour examen et contrôle, à un Comité communal.

4° Le Comité communal entreprend alors un travail essentiel. Il rectifie les déclarations erronées, il provoque les déclarations qui n'auraient pas été faites, et *il établit une liste de ceux qui se refusent à toute déclaration.*

5° Le Préfet, à qui le Comité départemental transmettra la dite liste, est alors en mesure de procéder aux inscriptions d'office.

Il convient donc d'examiner :

a) les déclarations à fournir par les assujettis ;

b) la centralisation de ces déclarations par les Caisses d'allocations familiales agricoles ;

c) le rôle du Comité départemental et celui du Comité communal.

a) *Déclarations annuelles des assujettis.* — Leur contenu est fixé par l'article 3 du décret du 13 mars 1940.

Pour les exploitants en activité, le texte précise que la déclaration à la Caisse de Compensation doit être faite avant le 15 janvier de chaque année et indiquer, par commune, le numéro des parcelles exploitées au 1^{er} janvier précédent, la nature des cultures et la superficie de chacune des parcelles.

En ce qui concerne les nouveaux assujettis, ceux qui prennent la tête d'une exploitation : propriétaire, fermier ou métayer, la déclaration doit être faite dans les quinze premiers jours du trimestre qui suit l'installation.

Pour les uns comme pour les autres, tout changement survenu dans la situation établie par la déclaration doit être signalé par une nouvelle déclaration dans les quinze premiers jours du trimestre qui suit le changement.

En ce qui concerne les assujettis autres que les exploitants agricoles, c'est-à-dire les employeurs de main-d'œuvre agricole, les assujettis « connexes » visés par le décret du 30 octobre 1935, la déclaration faite, dans les mêmes conditions de temps, doit obligatoirement mentionner, aux termes de l'article 4 du décret du 13 mars :

1° le nombre des salariés permanents étrangers à la famille occupés au cours de l'année précédente ;

2° les membres majeurs de la famille travaillant avec le chef d'entreprise de façon permanente ;

3° le nombre des journées de salariés occasionnels utilisés au cours de l'année précédente, ainsi que le nombre des journées effectuées au cours de la même période pour le compte de l'entreprise par les membres majeurs de la famille ne travaillant pas de façon permanente.

Tout changement dans l'importance de la main-d'œuvre

employée doit être signalé par une nouvelle déclaration dans les quinze premiers jours du trimestre qui suit.

Déclaration doit être faite dans les mêmes délais pour les nouveaux employeurs de main-d'œuvre.

Toutes ces déclarations mentionnent le nombre et l'âge des enfants et les indications nécessaires à apprécier le droit éventuel à l'exonération (1).

Leur forme a été réglée par un arrêté du 16 avril 1940 (*J. O.* du 20 avril 1940). Cette forme s'est trouvée modifiée pendant la durée de la guerre afin de faire figurer dans la déclaration les indications nécessaires à apprécier les droits des mobilisés (2).

b) *Centralisation des déclarations par les Caisses d'allocations familiales agricoles.* — Des imprimés, établis conformément au modèle légal, sont mis à la disposition des intéressés par les Caisses, soit directement, soit par dépôt dans les mairies (art. 5 du décret du 13 mars 1940).

Les Caisses centralisent ces imprimés, les groupent sur un état spécial par commune et adressent la somme de ces états au Comité départemental des allocations familiales agricoles, dans les délais prescrits (art. 6 du décret du 13 mars 1940).

c) *Rôles du Comité départemental et du Comité communal.* — Ce rôle s'effectue en deux temps. Entre ces deux temps intervient un organisme dont le rôle est essentiel : le Comité communal.

En effet — premier temps — le Comité départemental transmet l'état par communes à un Comité communal qui va l'examiner pour contrôle.

Ce Comité comprend :

1^o le maire, président,

(1) Voir *infra*, p. 92.

(2) Sur cette forme, voir l'annexe III à la Circulaire du 31 mai 1940.

2^o deux exploitants agricoles désignés par le préfet sur une liste de cinq noms présentés par le Conseil municipal,

3^o un représentant de chacune des Caisses de Compensation convoqué par le préfet.

Il donne son avis sur les états de déclarations qui lui sont soumis, propose des rectifications, *signale les déclarations manquantes et présente des propositions*. Ce travail revêt une importance exceptionnelle.

Le Comité départemental sera alors en mesure — deuxième temps — de rectifier les déclarations qui lui auront été signalées par le Comité communal et d'*inscrire d'office les intéressés qui n'ont pas fait de déclarations* (1).

Appel peut être fait par ceux-ci auprès de leur Comité départemental en vue d'un dégrèvement ultérieur. Mais l'appel n'est recevable que dans les trois mois qui suivent la décision prise et la charge incombe à l'appelant.

La faculté de provoquer l'inscription d'office est largement utilisée par les Caisses. Trop largement peut-être, puisqu'une circulaire du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement, en date du 22 juin 1942 (2), a recommandé aux Caisses, afin de ne pas surcharger le travail des percepteurs, de ne recourir à cette procédure comme *ultima ratio*, que dans les cas de refus de paiement arrêtés. Quoiqu'il en soit, les dispositions de l'article 28 se sont révélées d'une utilité certaine. Elles permettent aux Caisses agricoles de vaincre la fuite des assujettis devant la loi, qui était restée longtemps l'obstacle insurmontable au fonctionnement des allocations familiales en agriculture.

L'inscription d'office apparaît donc comme la véritable

(1) Noter que le décret du 13 mars 1940 dispose expressément que le Comité « inscrit d'office » (art. 6 *in fine*) alors que l'art. 28 modifié du décret-loi du 29 juillet 1939 donne ce pouvoir au Préfet « le Préfet l'inscrit... ».

(2) Reproduite dans la Documentation générale (t. II, p. 86) éditée par le Comité central d'Allocations familiales mutuelles agricoles.

sanction contre ceux qui se dérobent devant la loi. L'article 28, dans son alinéa final, remanié par la loi du 11 septembre 1942 (*J. O.* du 23 octobre 1942), prévoit cependant une autre sanction. « Les assujettis qui auront contrevenu aux dispositions du présent article seront, en outre, passibles d'une amende civile de 24 à 200 francs qui sera prononcée sans appel par le Juge de Paix ». Ce texte appelle plusieurs commentaires. On comprend mal d'abord quelles « dispositions » sont visées puisque l'article 28, *in integrum*, ne contient déjà que des sanctions relatives à l'inscription d'office des assujettis récalcitrants et du recouvrement d'office des cotisations. Sans aucun doute, ce sont les attitudes sanctionnées par ces moyens qui tombent sous le coup de l'alinéa final. Il n'empêche que la rédaction est très défectueuse. On comprend mal également l'intention du législateur qui a modifié ce texte. L'article 28 créait, dans son premier état, un délit, sanctionné par une amende pénale de 24 à 50 francs portée en cas de récidive, de 51 à 150 francs.

La sanction était énergique. Son montant variait de 300 à 1.800 francs environ. Elle émanait du Tribunal correctionnel et la crainte de cette note d'infamie faisait puissamment réfléchir l'assujetti qui persistait à ne pas se soumettre à la loi. Aujourd'hui cette amende est « civile » mais à qui le produit de l'amende doit-il être affecté ?

A la Caisse de compensation ? Au Fonds national de Solidarité agricole ? finançant en partie, comme il sera étudié plus loin (1), les allocations familiales agricoles, et qui est alimenté, outre des taxes sur les produits agricoles, par certaines amendes n'ayant pas un caractère pénal ?

Pourquoi enfin avoir diminué la crainte du Tribunal correctionnel qui s'imposait aux agriculteurs ? N'était-ce pas répression et surtout prévention du délit que de tra-

(1) Voir plus loin, p. 95.

duire devant ce tribunal les « meneurs » de la résistance, gros propriétaires ou gros fermiers ?

La loi, n'ayant été précédée au *Journal officiel* d'aucun exposé des motifs, ces questions restent entières. L'article 28 qui contient cependant d'excellentes dispositions perd ainsi son unité et devient un texte confus.

CHAPITRE II

LES PRESTATAIRES

Quels sont les prestataires et quelles sont les prestations auxquelles ils peuvent prétendre ?

Sans aucun doute, ces questions ont un intérêt pratique très puissant (1). Ce sont elles qui sont d'abord formulées par le petit propriétaire, l'artisan, le journalier,... par tous ceux qui souhaiteraient bénéficier de l'institution. Elles ne méritent cependant de notre part qu'une attention bien limitée. Dans leur quasi-totalité, les règles générales gouvernant le régime des prestations s'appliquent aussi bien dans le Commerce, l'Industrie et toutes les autres activités professionnelles qu'en agriculture. Ce n'est que dans leur application qu'elles rencontrent quelques difficultés particulières rentrant dans le cadre du sujet. Ce n'est donc que pour comprendre pourquoi existent de telles difficultés que nous rappellerons brièvement les principes généraux.

(1) Nombre de familles bénéficiaires des allocations familiales agricoles au 31 décembre 1942 (Chiffres fournis par la Caisse Centrale d'Allocations familiales mutuelles agricoles) :

	Famille de 2 enfants	Famille de 3 enfants	Famille de 4 enfants	Famille de 5 enfants	Famille de 6 enfants et au-dessus	Total
Familles.....	263.573	159.277	89.135	45.319	51.456	608.760
Enfants.....	527.146	477.831	356.540	226.595	332.238	1.920.350

Ce chapitre comportera 4 sections :

Section I. — Les conditions d'ouverture du droit aux prestations.

— II. — Les difficultés soulevées en Agriculture par les conditions d'ouverture du droit aux prestations.

— III. — Les prestations.

— IV. — Le contrôle de l'usage des prestations.

SECTION I. — Conditions d'ouverture du droit
aux prestations.

Ces conditions sont dans leur ensemble les mêmes que celles exigées par le régime général des allocations familiales.

§ 1^{er}. — Conditions générales à remplir par l'allocataire.

D'une manière générale, il faut :

1^o Exercer une activité professionnelle rémunératrice.

2^o Etre affilié à une Caisse de Compensation agréée.

Pour les allocations familiales agricoles proprement dites, il faut, aux termes de l'article 25 modifié du décret-loi du 29 juillet 1939, que l'allocataire trouve son *occupation principale* dans l'exercice d'une profession agricole (1) et en tire son *principal revenu* (2). Il faut, en outre, en agriculture comme ailleurs, avoir au moins deux enfants remplissant eux-mêmes certaines conditions d'âge et de résidence (3).

L'allocation de salaire unique est réservée aux familles

(1) Sur la définition des professions agricoles, voir *supra*, p. 27.

(2) Depuis que la loi du 9 septembre 1942 (*J. O.*, 14 et 15 sept. 1942) a étendu aux veuves des ayants droit le bénéfice des allocations familiales et de salaire unique, la formule n'est plus tout à fait exacte.

(3) Voir p. 49.

salariées, jouissant d'un seul revenu professionnel versé en contre-partie d'un travail effectif.

Les Caisses ont d'ailleurs entendu très largement cette condition de « salaire unique ». Elles admettent la possibilité pour le conjoint d'exercer un travail secondaire d'appoint, sans que le chef de famille perde le bénéfice de l'allocation. Ce salaire d'appoint ne doit pas dépasser le tiers du salaire moyen départemental annuel. Il était, en effet, nécessaire de tenir compte des travaux saisonniers, auxquels participe temporairement toute la famille.

L'allocation de salaire unique a été récemment étendue aux jeunes ménages sans enfants pendant une durée de deux ans (Loi du 17 novembre 1941) (1).

Contrairement aux allocations familiales auxquelles ont droit tous les travailleurs de la terre, l'allocation de salaire unique est réservée aux seuls *salariés*.

La prime à la première naissance est accordée dans les mêmes conditions aux ayants droit du monde rural et aux autres ayants droit.

Signalons seulement que l'article 7 du décret du 29 juillet 1939 prévoit la réduction de moitié de cette prime pour les bénéficiaires de prêts à l'établissement des jeunes ménages paysans (2).

§ 2. — Conditions générales à remplir par les enfants bénéficiaires.

I. — En ce qui concerne les allocations familiales, les enfants doivent remplir un certain nombre de conditions

(1) Sur tous ces points de réglementation précise, on ne saurait que renvoyer aux brochures de vulgarisation, telles que *Les Droits de la Famille rurale*, par Pierre de FÉLICE aux éd. Marchal, Paris ; *Les Allocat. fam. en agriculture, vos droits, vos devoirs*, par François JOURDAIN ; *Les Allocations familiales en agriculture*, par Raymond MALEZIEUX.

(2) Le système de prêts n'est d'ailleurs pas actuellement en vigueur (art. 163 modifié par le décret-loi du 16 décembre 1939).

énumérées par l'article 11 du décret-loi du 29 juillet 1939, notamment :

1^o être à la charge effective de celui qui prétend au bénéfice de l'allocation ;

2^o n'avoir pas dépassé un âge limite variable suivant la situation de l'enfant : quinze ans en principe, dix-sept ou vingt si l'enfant est en apprentissage ou malade ou infirme ou s'il poursuit ses études ;

3^o être au moins le 2^e enfant justifiant des conditions requises ;

4^o avoir un certain lien de droit l'unissant à l'allocataire (1).

II. — En ce qui concerne l'allocation de salaire unique, à la condition de charge effective s'ajoute celle de la nationalité française et celle de l'âge. L'allocation de salaire unique n'est due que jusqu'à l'âge de 15 ans si l'enfant est unique et à la charge d'un ménage.

Encore son taux est-il réduit de moitié dès que l'enfant unique a dépassé 5 ans. Elle est maintenue jusqu'à l'âge de 17 ou 20 ans dans les mêmes conditions que les allocations familiales, si toutefois l'enfant est à la charge exclusive de la mère salariée.

III. — Les enfants ouvrant droit à la prime à la première naissance doivent être légitimes, de premier rang en principe (2), Français à titre définitif ou le devenir dans les

(1) Nous excluons de notre étude cette question. Elle se pose en effet, non pas spécialement à l'occasion de la législation agricole, mais à l'occasion de la législation générale. Qu'a entendu la loi, par exemple, par « enfant recueilli » ? Des opinions divergentes s'opposent sur ce point. Pour cette question, comme pour celles soulevées dans cette question première, nous renvoyons, pour ne pas sortir de la matière, aux ouvrages techniques (Cf. *Manuel des allocations familiales*, 4^e éd. par le Comité Central, rue Guyot).

(2) Une loi du 18 novembre 1942 (n^o 1014) parue au *J. O.* du 24 novembre 1942 a apporté sur ce point quelques modifications au régime

6 mois, être nés en France, viables et dans certains délais suivant la célébration du mariage (2 ans, en principe) auxquels peut s'ajouter, en vertu de la loi du 15 février 1941, le temps de la mobilisation.

SECTION II. — Les difficultés soulevées en agriculture par les conditions d'ouverture du droit aux prestations.

Les difficultés en cette matière tiennent à ce que la loi n'a pas prévu des catégories de bénéficiaires autres que celle « d'exploitant » et celle de « salariés agricoles ». L'observation du milieu rural montre cependant qu'il est des nuances entre ces notions extrêmes. Ce silence des textes soulève un certain nombre de difficultés.

§ 1^{er}. — *Les salariés petits exploitants.*

La principale consiste dans les droits qu'il convient de réserver à ceux qui sont à la fois salariés et exploitants, passant quelques jours de la semaine à faire valoir leur petite superficie et quelques jours à louer le travail de leurs bras. La situation est assez fréquente. En l'état actuel des textes, il n'y a pas de difficultés à proprement parler.

Ou bien les intéressés trouvent leur occupation et leur revenu principaux dans l'exploitation de leurs propres terres, et ils ont droit, en tant qu'exploitants, à l'intégralité des allocations familiales, tandis qu'ils sont éventuellement exclus du bénéfice de l'allocation de salaire unique ou bien, dans le cas contraire, ils sont considérés comme salariés et ne bénéficient, d'après l'interprétation donnée aux textes par la Caisse, que d'allocations familiales et de salaire unique proportionnelles au nombre de journées de travail effectives.

du décret-loi du 29 juillet 1939. Elle considère comme bénéficiaires les enfants de second rang si le premier n'était pas né viable.

Dans le premier cas, ils sont également assujettis et tenus d'acquitter une cotisation. Dans le second, ils sont dispensés de ces obligations.

La question se pose, de *lege ferenda*, de savoir si cette solution est bonne.

On la combat en faisant des remarques de divers ordres.

S'agissant de l'intéressé, il y a lieu de constater que s'il est considéré comme salarié, il est privé de toute allocation pendant la période qu'il consacre à la mise en valeur de sa propre terre. Que si on le considère comme exploitant, il perd alors le bénéfice de l'allocation de salaire unique dont il aurait pu éventuellement bénéficier si son conjoint ne travaille pas.

Non seulement l'intérêt des personnes se trouve froissé par la rigidité des principes, mais aussi l'intérêt du régime général des allocations agricoles. Une fraction notable des revenus cadastraux échappe ainsi à la compensation. Trop faibles pour être retenus en eux-mêmes, leur masse, affirment les techniciens, finit par être importante. Il est vrai de noter qu'ils n'échappent pas dans leur totalité, puisqu'aussi bien certains très petits exploitants, vivant sur deux ou trois hectares desquels ils obtiennent le plus grand rendement possible, peuvent se trouver assujettis, *s'ils n'ont pas d'autre occupation* (1).

Une veuve, par exemple, retenue nécessairement à la tête de la petite exploitation de son conjoint ne peut exécuter des journées au dehors. Elle doit cotiser. Son voisin, homme jeune et actif, peut faire valoir la même exploitation et louer cependant ses bras soit pour le compte d'au-

(1) On pourrait nous faire l'objection que ces points auraient dû être traités dans le chapitre consacré à l'assujettissement. Il nous a semblé préférable de rassembler les arguments dans le même développement d'une question, *qui se pose à propos des bénéficiaires*. La question ne peut être divisée.

tres agriculteurs, soit même pour le compte de l'usine proche. Il percevra les allocations et ne cotisera pas.

Il y a plus encore. Du point de vue économique, les conséquences de la législation positive peuvent être fâcheuses. Le petit exploitant, qui faisait autrefois deux ou trois journées de travail au dehors, est incité à ne plus exécuter ce travail s'il constate que les allocations qu'il perçoit, dans leur intégralité et forfaitairement en quelque sorte, lui rapportent davantage ou tout au moins autant que son travail antérieur. Les allocations familiales deviennent ainsi une prime à la paresse. A l'inconvénient économique s'ajoutent des inconvénients d'ordre moral.

Pour remédier à cet état de choses, on propose le système du versement des allocations proportionnel à la superficie exploitée. Le Comité départemental fixe le nombre d'hectares moyen nécessaire à occuper l'activité principale d'un chef de famille de moyenne importance et à lui procurer des revenus suffisants. Ce chiffre est variable suivant les régions. Supposons qu'il soit fixé à 6 hectares. Celui qui n'exploite que 3 hectares est présumé ne pas trouver dans son exploitation son occupation principale et son principal revenu. Il a droit aux $\frac{3}{6}$, c'est-à-dire à la $\frac{1}{2}$ du taux plein des allocations familiales. Cette somme reste évidemment cumulable avec celles auxquelles son travail supplémentaire, effectué au titre de salarié, peut lui ouvrir droit. De même, il est tenu d'une cotisation réduite dans les mêmes conditions. Toutes les objections sont ainsi écartées. Il suffit de fixer le chiffre-limite d'une manière judicieuse et d'établir avec soin la proportion convenable entre l'activité exercée et le montant des allocations.

Le système est assez séduisant. Il renferme cependant de très gros dangers. Quoiqu'on en dise, les objections restent possibles. Qu'on reprenne l'exemple cité plus haut de la veuve. Méritant pourtant l'intégralité des allocations, elle n'en recevra plus qu'une fraction. D'autre part, en liant

d'une façon aussi mathématique le montant des prestations servies et la surface exploitée, ne méconnaît-on pas l'effort des individus ? Tel peut, par son labeur acharné et la conduite intelligente de ses travaux, trouver dans une superficie réduite la source d'un revenu suffisant à faire vivre sa famille. Ne limite-t-on pas ainsi l'accès à la plus grande propriété ? On veut lutter contre la paresse, mais n'ignore-t-on pas ainsi l'activité ?

Enfin, si l'activité professionnelle est la condition d'ouverture du droit aux allocations, en est-elle la cause juridique ? M. MAZAS, dans son bel ouvrage sur le « Fondement de l'obligation aux allocations familiales » (1) a montré que l'allocation n'était plus aujourd'hui un sursalaire. Ceci est particulièrement vrai en agriculture, où les travailleurs libres ont droit, depuis 1938, aux mêmes allocations familiales que les salariés.

Si la cause juridique des allocations n'est pas ou n'est plus le travail salarié (2), si elle est avant tout une volonté politique et sociale de favoriser et développer la famille, est-on en droit de lier aussi étroitement l'activité professionnelle et les allocations ?

Outre ces objections qui demeurent, il faut dénoncer l'inévitable complication que ne manquerait pas d'engendrer un tel système. Or, il est d'expérience que la complication emporte l'injustice. Qui contrôlera ce chiffre-limite ? Jusqu'où n'ira-t-on pas différencier le taux ? Les familles rurales comprendront-elles, qui communiquent facilement

(1) Thèse Paris, 1936.

(2) Dans ce sens, voir la note de M. ROUAST sous deux arrêts de la Ch. civ. de la Cour de Cass. (20 février 1939 et 12 février 1940) rapports au *Rec. crit. de jurispr. Dalloz*, 41, p. 1. « Cette cause (des allocations familiales) est désormais la volonté du législateur d'établir plus de justice sociale au profit des familles nombreuses et de les encourager ». Nous ajouterons volontiers qu'elle est aussi la volonté nationale de favoriser le développement de la natalité et de maintenir l'avenir de la race.

entre elles et compareront les mandats reçus, cette variété théoriquement infinie des prestations servies ?

Examinant les éventuelles modifications des bases de l'assujettissement, nous avons conseillé la plus grande prudence. Il en va de même en ce domaine. Les principes ont des inconvénients, mais quels principes n'en auront-ils pas ?

Tout ce qui pourrait être tenté, dans l'immédiat et sans avoir besoin de recourir à une modification de texte, c'est de permettre aux Caisses, ou mieux aux Comités départementaux, de fixer le chiffre limite de l'occupation principale. En dessous de ce chiffre, il y aurait présomption de salariat ; au-dessus, présomption contraire. La preuve contraire devrait être largement admise, pour éviter l'injustice de l'arbitraire. L'article 25 du décret du 29 juillet 1939, qui repose au fond, sur l'examen particulier de chaque situation subjective ne nous paraît pas mériter les critiques qu'on lui a adressées sur ce point. La loi est peut-être plus critiquable en ce qui concerne les métayers.

§ 2. — *Les métayers.*

La législation positive a l'avantage de la simplicité. Les métayers sont assimilés purement et simplement aux exploitants en ce qui concerne leur droit aux allocations. C'est seulement en ce qui concerne la cotisation qu'il leur est fait une situation spéciale. L'article 26 du décret-loi du 29 juillet 1939 stipule que « lorsqu'il y a contrat de métayage, la cotisation est, dans tous les cas, supportée moitié par le propriétaire et moitié par le métayer, *nonobstant toute convention contraire* ».

Ceux qui se sont penchés sur la délicate question du métayage seront sans doute surpris du contour si net donné aux solutions législatives. Il y a lieu de remarquer qu'il n'en fut pas toujours ainsi.

La solution, très simple, trop simple peut être du décret-

loi du 29 juillet 1939, n'a pu être donnée que par un texte réglementaire, ayant échappé à la discussion parlementaire. Le Parlement, en effet, unanime sur le droit aux allocations familiales à accorder aux métayers, l'était beaucoup moins sur la manière d'organiser ce droit. On peut dégager deux tendances opposées. Certains considèrent le métayer comme étant dans une condition voisine du prolétariat. Ils souhaitent l'assimilation des métayers aux ouvriers agricoles proprement dits. C'est dans ce sens que concluait un projet de loi n° 2131 (Chambre des Députés) présenté, en 1937, par le Ministre de l'Agriculture d'alors, M. MONNET du groupe socialiste (1).

D'autres considèrent, au contraire, que la situation juridique des métayers les rapproche bien plus du petit propriétaire exploitant ou du fermier que du salarié. « *Exploitant* » au sens large du terme, il doit donc bénéficier des droits attachés à cette qualité. Cette conception est, sans nul doute, celle des auteurs du décret-loi de 1939. Ils ont seulement réduit la cotisation, dans la proportion généralement admise pour le partage des fruits dans le contrat de métayage.

D'autres enfin défendent une position intermédiaire entre ces deux extrêmes. Le rapporteur d'une proposition de loi à la Chambre des Députés faisait remarquer fort justement (2) : « Il n'est pas facile d'envisager l'octroi de ces allocations sans établir, au préalable, une discrimination entre les métayers. Le métayage, en France, prend en effet des formes très variables.

(1) Article premier projeté : « A dater de la promulgation de la présente loi, le bénéfice de la législation sur les allocations familiales est étendu aux métayers dans les conditions prévues pour les ouvriers agricoles. Les formalités d'affiliation du métayer à une Caisse de Compensation agricole agréée ainsi que le payement des cotisations incombent au propriétaire du domaine.

(2) Chambre des Députés, 2^e séance du 18 mars 1937. Rapporteur LE POULLEN, p. 1120.

Il y a des métayers qui n'exploitent que quelques hectares ; les uns fournissent le cheptel tandis que d'autres n'en sont pas propriétaires. Je considère ces métayers comme des ouvriers agricoles payés en nature par le propriétaire ».

Et le rapporteur poursuit : « Par contre, dans certaines régions, les métairies sont des exploitations très importantes, de 50, 60 ou même 100 hectares... La situation des cultivateurs ayant ces métairies importantes est bien supérieure à celle des petits fermiers ».

Et observant qu'il serait injuste de traiter de la même façon le petit métayer qui exploite quelques arpents de terre et le cultivateur à colonat partiaire qui exploite des terres très étendues, le rapporteur conclut :

« ..., nous proposons d'accorder l'allocation familiale aux métayers exploitant leur terre sans l'aide de salariés ».

Le contrat de métayage couvre une gamme de contrats assez divers, depuis le métayage des Landes qui associe le petit métayer dit « gemmeur » au propriétaire forestier, jusqu'au contrat du Languedoc, portant sur d'importantes récoltes de vin et faisant du métayer un paysan riche et puissant (1).

Les très petits métayers pourraient être assimilés aux salariés, purement et simplement. D'autres, au contraire, doivent être assimilés aux exploitants. A eux incombent donc l'obligation d'adhérer et de cotiser à une Caisse mutuelle d'allocations familiales agricoles, quitte à obliger le bailleur à participer à la cotisation.

Un assouplissement dans ce sens de la loi pourrait être tenté avec bonheur.

Il nous paraît d'ailleurs difficile d'admettre le principe

(1) M. LE PEVEDIC, député, faisait remarquer à cette même séance du 18 mars 1937, toute la distance qui séparait le métayer du Morbihan du métayer de la Beauce de 100 ou 200 hect., employant de nombreux domestiques.

défendu par les auteurs du projet de loi que nous citons plus haut et qui a trouvé sa consécration indirecte dans le décret-loi du 31 mai 1938 (art. 7). Ce n'est pas parce qu'un métayer n'emploie pas de main-d'œuvre salariée étrangère qu'il est nécessairement un petit exploitant.

Inversement, ce n'est pas parce qu'un métayer emploie de la main-d'œuvre qu'il est nécessairement un gros métayer. Dans le premier cas, le métayer travaille peut-être avec sa femme et quatre ou cinq grands enfants qui lui apportent un concours efficace. Dans le second, le métayer n'est peut-être qu'un homme jeune, venant de fonder un foyer et obligé de louer au dehors les bras qui lui manquent à l'intérieur même de sa famille. Pour apprécier l'importance économique et sociale du métayer, il faut se placer sur un autre terrain que celui de l'origine de la main-d'œuvre employée.

La superficie, la nature des cultures, la possession éventuelle du cheptel et sa valeur semblent être des éléments pouvant être retenus.

SECTION III. — Les prestations.

Les prestations (prime à la première naissance, allocations familiales et de salaire unique) sont fonction du lieu de résidence.

Le principe de la loi est de diviser les communes en deux grandes catégories : urbaines et rurales, les prestations accordées à la ville étant en principe supérieures à celles accordées à la campagne.

On s'est élevé contre cette « infériorité » attachée aux prestations agricoles. Donner davantage aux citadins qu'aux ruraux, n'est-ce pas accroître l'attrait de la ville et contribuer à ce fâcheux mouvement d'exode rural ?

Les allocations ayant aujourd'hui leur cause juridique dans la volonté nationale de lutter contre la dénatalité et

de favoriser les grandes familles ne doivent-elles pas être égales pour tous ? Qu'il y ait une part de vérité dans ces affirmations, on ne saurait le nier. Il est certain qu'aujourd'hui le but nataliste est celui poursuivi avant tout par le législateur. Mais il ne faut pas oublier les autres fondements de l'institution que l'on retrouve à son origine et qui gardent une valeur permanente. Les allocations doivent permettre à la famille, cellule sociale initiale, de se développer normalement, en diminuant ses charges et en supprimant l'avantage qui restait jusque-là attaché aux familles stériles ou très peu nombreuses. Or, il est bien évident que, d'une manière générale, les conditions de vie sont plus faciles à la campagne qu'à la ville. Ainsi se justifie, dans une certaine mesure, le système consacré par le législateur.

Ce système est assez ingénieux. Il est déterminé un « salaire moyen départemental » rural, après avis du Comité des allocations familiales du département, « en tenant compte, pour l'ensemble du département, des salaires effectifs payés aux adultes dans l'agriculture, le commerce rural et l'artisanat rural » (art. 13 du décret-loi du 29 juillet 1939, modifié par les lois du 18 novembre 1940, du 15 février et 17 novembre 1941).

Il est applicable aux communes rurales, c'est-à-dire, en principe, aux communes de moins de 2.000 habitants (1).

Le prestataire, habitant dans une de ces communes, ce qui est le cas fréquent de l'agriculture, voit ses allocations calculées d'après le salaire moyen départemental rural.

Ajoutons immédiatement, avec l'arrêté du 31 décembre 1941 (*J. O.* 15 janvier 1942), que sont assimilées aux communes rurales certaines communes de plus de 2.000 habitants dites « urbaines de 2^e catégorie » et rattachées nommément aux communes rurales (2).

(1) Les salaires moyens départementaux applicables à partir du 1^{er} janvier 1942 ont été fixés par arrêté du 20 décembre 1941 (*J. O.* des 21 et 24 décembre 1941).

(2) On en trouvera la liste au *J. O.* du 15 janvier 1942 : Etat B.

Fonction de la résidence, les prestations sont aussi fonction du nombre des enfants. On peut réunir les taux applicables aux diverses prestations dans le tableau suivant, exprimant les pourcentages à appliquer au salaire moyen convenable :

Nombre d'en- fants	0	1	2	3	4	Au delà du 4 ^e
Prime à la pre- mière naissan- ce	»	200 % (1)				
Allocations fa- miliales.....	»	»	10 %	30 %	60 %	30 % par enf. en plus
Allocation dite de sal. unique .	10 % pendant 2 ans	20 % jus. 5 ans 10 % au delà (2)	25 %	30 %	30 %	30 %

SECTION IV. — Le contrôle de l'usage des prestations.

La matière, jusqu'ici fort mince, du contrôle de l'usage des prestations, n'est pas spéciale aux allocations familiales agricoles. Il nous a paru cependant nécessaire de traiter la question dans une section quatrième de ce chapitre sur les prestataires, pour qu'aussi bien une loi toute récente du 18 novembre 1942 (loi n° 1038 au *J. O.* du 18 décembre 1942) vient de combler cette grave lacune, en remaniant l'article 16 du décret du 29 juillet 1939 et en y ajoutant un article 16 *bis*.

Le texte précise d'abord (art. 16, 1^{er} alinéa) quelles autorités sont chargées de constater le mauvais usage des allo-

(1) Minimum de 2.000 francs.

(2) Le taux de 20 % est maintenu pour la mère salariée se trouvant seule.

cations. Il procède par voie d'énumération, désignant le délégué régional à la famille, l'inspecteur du travail, l'inspecteur de l'assistance, *le contrôleur des lois sociales en agriculture*, les autorités judiciaires saisies de procédure concernant les mineurs (en application des lois sur la puissance paternelle) comme compétents et rend, dans le corps même du premier alinéa, cette énumération partiellement inutile en ajoutant « et toutes autorités administratives chargées de la protection de l'enfance ». Ces fonctionnaires ayant constaté les conditions « manifestement défectueuses » d'alimentation, de logement et d'hygiène dans lesquelles se trouvent des enfants de telles familles signalent cette situation au préfet.

Celui-ci est habilité à subroger dans les droits de l'allocataire une personne qualifiée, physique ou morale, dite « *tuteur aux allocations familiales* » (1). Celle-ci a le devoir de les affecter aux besoins exclusifs des enfants ou du foyer. Il n'est pas prévu de sanctions contre le tuteur lui-même : on peut le regretter. Sans doute le choix du préfet sera-t-il judicieux et même au cas où il ne l'aurait pas été, il lui reste la possibilité de subroger une autre personne dans les droits de l'allocataire. Il n'eût pas été cependant inutile de prévoir une sanction.

Le système est simple et bien venu. On devine sans peine le rôle que sera appelé à y jouer le corps des Assistances sociales. Il convient de noter à cet égard que les Assistances sociales rurales sont encore très peu nombreuses et que leur action se trouve évidemment limitée (2).

(1) Un décret du 24 avril 1940 avait déjà modifié l'art. 11 du décret du 29 juillet 1939 et prévoyait le versement des allocations à la mère ou à l'ascendante « lorsque le versement au père ou à l'ascendant risquerait, d'après les informations recueillies, de priver les enfants du bénéfice des allocations familiales » ou dans « certains cas » prévus par le règlement intérieur de la Caisse. En fait, ces sanctions, d'ailleurs timides, n'ont jamais été mises en œuvre.

(2) Le statut des assistances sociales rurales est actuellement étudié

Le recours éventuel contre la décision du préfet, qu'il importait évidemment de prévoir, semble au contraire assez mal conçu et choquant même, du point de vue juridique.

En effet, l'article 16 *bis* (1^{er} alinéa) dispose que « lorsqu'il s'est écoulé plus de trois mois depuis la décision préfectorale, l'allocataire peut saisir le juge de paix du lieu où réside sa famille d'une demande en révision de cette décision. Le juge de paix en avise le préfet qui lui adresse, avec tous documents et observations utiles, copie de cette décision ».

Il apparaît singulier de confier au juge de paix un rôle de contrôle et de surveillance, en quelque sorte, du préfet, chef du département. C'est bien ainsi qu'agit le magistrat cantonal puisque le préfet lui transmet, comme à son supérieur hiérarchique, tout le dossier de l'affaire.

La sentence « motivée » du juge de paix (pourquoi cette précision inutile ?) n'est pas susceptible d'opposition mais peut être réformée par le tribunal civil statuant en Chambre du conseil. L'allocataire doit interjeter appel dans les 10 jours qui suivent la date où il a été touché par la lettre recommandée avec avis de réception adressée à lui par le greffier, dans les deux jours du prononcé de la sentence. La procédure est extrêmement rapide.

Qu'il y ait eu ou non appel, « la sentence du juge de paix ou le jugement du tribunal... sont sujets à révision *dans les formes prévues à l'alinéa premier* (1) soit sur demande du préfet ou du tuteur aux allocations familiales, après un délai de six mois, ou sans condition de délai, si une procédure pénale vient à être intentée contre un membre de la

par le Ministère de l'Agriculture. Un arrêté du 6 juillet 1942 du Ministre secrétaire d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement, contresigné par le Secrétaire d'Etat à la Santé a fixé le programme de leurs études spéciales. Dans l'état actuel des textes, les assistantes sont de simples agents des Caisses d'allocations familiales ou d'assurances sociales.

(1) Voir le texte ci-dessus.

famille, soit sur la demande du chef de famille après un délai d'un an ».

Qu'est-ce à dire ? « Les formes de l'alinéa premier » consistent dans la saisie du juge de paix. Va-t-on soumettre à l'appréciation du juge de paix le jugement du tribunal civil ? Doit-on se reporter, non pas à l'alinéa 1^{er} de l'article 16 *bis*, mais à l'alinéa 1^{er} de l'article 16 ? Mais alors, ce même jugement du tribunal civil ou, s'il n'y a pas eu d'appel, le jugement du juge de paix vont-ils pouvoir être réformés par un arrêté du préfet ?

Que fait-on, dans ce galimatias, de la hiérarchie judiciaire et de l'autorité de la chose jugée ? Voilà une nouvelle maille à la chaîne des textes mal rédigés qui constitue trop souvent la législation des allocations familiales agricoles.

DEUXIÈME PARTIE

L'organisation et le fonctionnement du service des allocations familiales agricoles.

Les allocations familiales agricoles constituent aujourd'hui un service public géré essentiellement par des organismes privés sous la direction et le contrôle de l'Etat.

Cette direction et ce contrôle constituent un des aspects les plus caractéristiques du régime agricole, alors que, dans le domaine de la production et des échanges, l'Administration garde un rôle de second plan.

Il convient donc d'étudier successivement comment s'opère cette haute direction administrative et ce que sont ces organismes privés.

Ce sera l'objet des deux premiers chapitres :

Chapitre I : *Les organismes administratifs.*

Chapitre II : *Les Caisses d'allocations familiales agricoles.*

Les organes étant ainsi précisés, il sera possible de donner les indications nécessaires pour comprendre le financement du système. D'où le

Chapitre III : *Le financement des allocations familiales agricoles.*

CHAPITRE I

LES ORGANES ADMINISTRATIFS

Les organes administratifs sont dirigés par le Ministre, secrétaire d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement, assisté de conseils et de fonctionnaires spécialisés. L'organe essentiel, à l'échelon local, est le Comité des allocations familiales agricoles du département.

SECTION I. — Le Ministre et ses auxiliaires.

Le Ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement est à la tête de tout le service. La politique sociale agricole lui est, en effet, spécialement confiée par l'article 1^{er} de la loi du 5 avril 1941. Il prononce, dans les conditions qui seront examinées au chapitre suivant, l'agrément des organismes de compensation et peut le leur retirer. Assurant la mise en place de l'organisation corporative de l'agriculture, il réalise la fusion de ces organismes au sein du département, fixe leur dénomination, nomme les membres de leur conseil d'administration (loi du 2 décembre 1940 modifiée). Il peut, en vertu de l'article 13 du décret du 31 mai 1938, se substituer aux Comités départementaux, au sein desquels règne le désaccord et fixer d'autorité le taux des cotisations exigibles. Il met à la disposition des Caisses des avances de l'Etat et contrôle leur emploi.

Enfin, il est le chef du corps des contrôleurs des lois

sociales dont la situation et les pouvoirs ont été examinés plus haut.

Pour remplir sa tâche, il est assisté d'un conseil. Ce conseil est la Commission supérieure des allocations familiales agricoles. Cette Commission a été créée sous l'impulsion des nécessités agricoles. La loi du 11 mars 1932 n'avait pas prévu de conseil spécialement compétent en matière agricole. C'était la Commission supérieure des allocations familiales, fonctionnant sous l'autorité du Ministre du Travail (art. 74 du Livre I^{er} du Code du Travail) qui s'occupait à l'origine de l'application de la loi à l'Agriculture. Il est vite apparu que devant les difficultés particulières inhérentes à la législation sociale agricole, il convenait de réunir en une Commission spéciale les techniciens de la matière. L'article 1^{er} du décret du 31 mars 1938 ayant chargé le Ministre de l'Agriculture d'appliquer aux professions agricoles les lois et décrets sur les allocations familiales, le faisait aider dans sa tâche par une Commission supérieure. L'étude des travaux de cette Commission permet de suivre de très près l'évolution de toute la législation et de mesurer les incidences pratiques des questions qu'elle soulève. Il importe donc de dire quelques mots de sa composition et de son rôle.

A. — *Composition.*

La Commission supérieure a trois formations :

1^o la formation « ordinaire » (1) (prévue dans ses grandes lignes par le décret du 31 mai 1938 et précisée par un décret du 31 août de la même année) (2) ;

2^o la formation « extraordinaire » (1) faite de la réunion

(1) C'est nous qui l'appelons ainsi.

(2) Sur le nombre exact et la personne des membres, voir le décret et l'arrêté des 18 et 23 août au *J. O.* du 24 août 1938.

de la Commission siégeant auprès du Ministre du Travail et de la Commission agricole ;

3^e la formation « permanente » (1).

L'article 6 du décret du 18 août 1938 prévoit, en effet, le fonctionnement d'un Comité permanent de 7 membres nommés par le Ministre de l'Agriculture.

B. — *Rôle.*

La Commission « collabore à l'application de la loi » (art. 1^{er} du décret du 31 mai 1938) : son rôle est extrêmement général. Elle est consultée dans la préparation des textes réglementaires, parfois même des circulaires.

Le Comité permanent est plus spécialement chargé, aux termes du même texte, de coordonner l'action des Comités départementaux et, attribution récente (décret du 4 mars 1942, *J. O.* du 22 mars 1942), de contrôler les opérations de surcompensation.

SECTION II. — Les Comités départementaux.

Ces organismes méritent des explications plus détaillées. Le Comité départemental des allocations familiales agricoles est un organe de liaison entre les différentes Caisses d'un département.

Il est essentiellement chargé dans l'état actuel de la législation, de fixer le mode de calcul et le taux des cotisations.

Sa composition est mixte, mais administrative au premier chef (2).

Service départemental, le chef du département est à sa tête (3). En fait, le Secrétaire Général ou un Chef de Division

(1) C'est nous qui l'appelons ainsi.

(2) Arrêté du 31 août 1938.

(3) Dans le département de la Seine, la présidence est assurée par le Préfet de la Seine ou son délégué.

préside les réunions. Il est assisté de cinq fonctionnaires. Deux sont spécialement compétents en matière agricole : le Directeur des Services agricoles et le représentant de la Chambre d'Agriculture.

Deux sont spécialement compétents en matière de finances, le Directeur des Contributions Directes, le Trésorier-Payeur Général. Enfin, l'Inspecteur Départemental du Travail apporte son expérience des problèmes sociaux. D'autres fonctionnaires, en nombre variable, assistent les précédents.

Les fonctionnaires des Inspections Générales de l'Agriculture et des associations agricoles, ceux du Service de la main-d'œuvre agricole, les contrôleurs des lois sociales en agriculture ont accès au Comité et prennent part à ses séances à titre consultatif (1).

Cet élément administratif est complété par les représentants des Caisses compétentes pour le département et par deux représentants du monde agricole, un père de famille nombreuse salarié et un agriculteur cotisant.

L'arrêté du 31 août précise que tous ces membres sont nommés par le préfet. En ce qui concerne le représentant des salariés, la loi prévoit qu'il est proposé par la Commission départementale de la natalité après avis « des organisations de travailleurs agricoles du département ». Au cas où cet avis serait partagé, ne conviendrait-il pas de retenir l'avis de l'organisation la plus représentative ? En fait, la question soulève peu de difficultés.

Cotisants et salariés se désintéressent assez généralement des travaux accomplis au sein du Comité. Bien que le texte stipule expressément la gratuité du mandat, les comités ont été amenés, pour lutter contre cette tendance, à dédommager ces ouvriers et ces paysans de la perte de temps et donc d'argent que leur occasionnait leur déplacement.

(1) Le Comité peut s'adjoindre, pour l'examen des questions spéciales des techniciens privés ou fonctionnaires.

Car tel est le monde rural : le travail enchaîne l'homme. La diminution toujours croissante du nombre de ses fils, la raréfaction de la main-d'œuvre lui interdisent d'échapper un moment à son activité. Intéresser les milieux agricoles aux mesures sociales dont ils sont appelés à être les premiers bénéficiaires n'est pas une tâche toujours bien aisée.

En fait, le Comité est la réunion des diverses caisses compétentes, sous l'autorité administrative. Son existence ne se conçoit plus aujourd'hui qu'étant donné la pluralité des organismes de compensation et la nécessité d'aboutir à une solution unique valable pour une circonscription déterminée.

Le rôle du Comité est, en effet, un rôle d'unification.

L'article 13 du décret du 31 mai 1938 dispose clairement que c'est « en vue d'établir un taux *uniforme* moyen des cotisations des employeurs et des allocations servies aux « ayants droit » qu'ont été institués les Comités départementaux.

Ce rôle est essentiel. Il sera examiné en détail plus loin, mais il convient d'en préciser rapidement les deux aspects. En premier lieu, le Comité, faisant masse des charges à supporter (allocations familiales et de salaire unique, primes à la première naissance, œuvres sociales, etc...) cherche un taux convenable, par rapport à une base légalement déterminée (superficie, revenu cadastral, volume des salaires ou de la production, nature des cultures, etc...) pour en assurer la répartition équitable.

En second lieu — et son rôle s'est transformé à cet endroit depuis 1938 — il participe à la fixation du montant des allocations servies. Il continue en cela l'œuvre des comités d'entente, prévus par le règlement d'administration publique du 5 août 1936 à l'échelle départementale ou régionale. On verra plus loin que le mode de calcul des prestations est aujourd'hui déterminé par la loi, selon un système très simple.

Un pourcentage variable avec le nombre des enfants est affecté à un nombre valable pour tout le département. Le second enfant ouvre droit par exemple, à 10 % de ce nombre, appelé improprement d'ailleurs salaire moyen départemental. Or, il existe un salaire moyen spécial à l'agriculture, ou plus généralement, à tous les milieux ruraux (art. 13 modifié du décret du 19 juillet 1939).

Le taux des cotisations étant fixé, en principe, trimestriellement (décret du 4 mars 1942, *J. O.* du 22), les réunions du Comité sont trimestrielles. L'arrêté du 31 août 1938 le précise d'ailleurs dans son article 5. Il se réunit sur convocation de son président.

Le Comité est doté d'un secrétariat qui assure sa permanence dans ses rapports avec les particuliers et avec l'administration. Le statut du secrétariat est variable d'un département à l'autre, puisqu'il est fixé par le préfet. Là où l'application de la loi rencontre des obstacles et où par conséquent son activité est appelée à être importante, son personnel peut être nombreux. Là au contraire où l'assujettissement est à peu près complet, où les cotisations sont acquittées régulièrement, où les Caisses remplissent leur rôle, son activité est évidemment plus réduite. Les frais de son fonctionnement sont donc variables. Ils sont supportés avant tout par les Caisses au prorata du nombre de leurs adhérents, d'une part, et des cotisations encaissées dans l'année précédente, d'autre part. Ces deux facteurs interviennent chacun par moitié.

Cette solution se justifie puisqu'en un sens le Comité apparaît comme leur prolongement. Mais d'autres ressources lui sont affectées par l'arrêté du 31 août 1938. Elles consistent en subventions et en prélèvements sur le produit de la majoration prévue sur les cotisations en retard. Le texte ne dit rien sur l'origine et l'imputation de ces subventions, ni sur les modalités du prélèvement.

Le rôle essentiel du Comité départemental est donc de fixer le taux des cotisations, mais ce taux ne peut être fixé qu'autant que l'on connaît le nombre de têtes sur lequel la somme des cotisations à appeler doit être répartie.

Connaître ce nombre, c'est veiller au recensement général de tous les assujettis. En conséquence :

a) le Comité examine les listes d'assujettis, établies selon une certaine procédure dans chaque commune du département ;

b) il adresse toutes communications utiles et tous appels amiables aux non-inscrits et aux débiteurs retardataires ou réfractaires et il propose au préfet l'inscription d'office des assujettis qui ont échappé à la loi.

Ce rôle qui consiste à veiller à l'assujettissement de toutes les personnes visées par la loi est en relation avec le rôle essentiel de la fixation du taux des cotisations. Celui-ci est évidemment fonction du nombre d'individus entre lesquels joue la compensation. Le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement a insisté à plusieurs reprises sur l'importance de ce rôle, notamment dans sa circulaire du 15 octobre 1941 (1) aux préfets.

(1) Circulaire recueillie dans la documentation générale réunie et éditée par la Caisse nationale et la Caisse centrale d'allocations familiales agricoles.

« Il vous appartient... de procéder à l'inscription d'office des intéressés (jusque-là, non adhérents) aux caisses d'allocations familiales agricoles du département, conformément à l'avis qui vous est donné par le Comité départemental des allocations familiales agricoles. J'ai insisté plus particulièrement à cet égard, dans ma circulaire du 5 octobre, sur la nécessité de réunir fréquemment le Comité déparmental des allocations, d'en exiger un travail constructif et, le cas échéant, d'en activer le fonctionnement. En effet, pour que les Caisses d'allocations familiales puissent verser très régulièrement à leur échéance les primes à la première naissance, les allocations familiales et l'allocation de salaire unique qui constituent une fraction très importante et indispensable du budget des chefs de familles agricoles, il est nécessaire que le taux des cotisations soit fixé sans aucun retard par les

Le Comité a en outre un rôle d'informateur.

a) Organe administratif, il doit donner son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement et par le préfet.

Conformément à la circulaire du 15 octobre 1941 précitée, les procès-verbaux des séances sont adressés, en double exemplaire, à l'Administration centrale.

b) Organe de liaison entre les différentes Caisses, il est habile à donner son avis sur les questions suivantes, précisées par l'arrêté du 31 août 1938.

— Adhésion et versement d'office à une caisse agricole agréée dans le département.

— Admission en non-valeur des cotes inférieures à 12 fr.

— Et, « d'une façon générale », ajoute le texte, « sur toutes mesures propres à assurer dans le département l'équilibre financier des Caisses et l'uniformisation des pratiques adoptées par chaque Caisse ».

Ce texte a permis à certains comités de prendre une assez grande hardiesse dans l'application des dispositions légales et réglementaires. De même que le législateur s'étant fait octroyer par le Parlement les pleins pouvoirs en vue de défendre et d'assurer la stabilité du franc, s'était cru autorisé à modifier le rang du privilège des mois de nourrice et d'autres textes aussi nombreux que variés, de même, en recherchant toutes mesures propres à assurer dans le département l'équilibre financier des Caisses, les comités ont débordé fréquemment le cadre de la législation. Cette œuvre leur était d'autant plus facile que la complexité est le signe de la législation en la matière, et que parmi la

Comités départementaux dans la première quinzaine de chaque trimestre. D'autre part, les charges très lourdes qui incombent aux Caisses à la suite des dernières améliorations du Code de la Famille rendent plus nécessaires que jamais la répartition de ces charges entre tous les assujettis sans exception et la pénalisation de ceux d'entre eux qui auraient réussi à échapper à leurs obligations.

séquelle de textes, il est toujours possible de soutenir la non-abrogation d'un d'entre eux et de justifier alors des solutions radicalement différentes.

On aboutit ainsi à ce fait singulier. Alors qu'il existe — au moins apparemment — une législation détaillée en la matière, qui détermine la compétence limitée des comités, qui fixe *a priori* les seules solutions auxquelles ils pourraient s'arrêter, réduisant ainsi leur action à un simple choix entre différents partis légaux, l'unité du système d'allocations familiales dans toutes nos campagnes se trouve parfaitement brisée, ne manquant pas d'exaspérer les rivalités de régions et le mécontentement général. Mais comment dira-t-on, étant donné la composition même des comités, sont-ils amenés à s'écarter ainsi de la législation ?

Il n'empêche qu'en fait les Comités n'ont pas toujours très bien rempli leur tâche, non seulement parce qu'ils avaient à mettre en œuvre une législation difficilement applicable et techniquement inférieure, mais parce que la direction administrative que l'arrêté du 31 août 1938 avait entendu donner à cet organe s'est révélée insuffisante et qu'au lieu de voir des intérêts privés — ceux des Caisses — arbitrés par l'autorité — celle de l'Administration — on assiste exactement au contraire.

Il nous a été donné de constater que le Comité entérinait parfois purement et simplement les propositions des représentants des Caisses.

Quoi qu'il en soit, le Comité apparaît comme un organe important dans le fonctionnement actuel des allocations familiales. Son avenir semble cependant gravement compromis. La Caisse d'allocations familiales devant être unique dans le département, le rôle, analysé précédemment comme un rôle d'unification, cesse du fait même que l'unité se trouve réalisée au niveau de la Caisse.

Si, d'autre part, un corps de fonctionnaires spécialement

compétents semble devoir s'imposer (les contrôleurs des lois sociales en agriculture), on peut déjà, sans préjuger, apercevoir le sens de l'organisation future (1). Le rôle du Comité serait confié à la Caisse, sous le contrôle de ces agents spécialisés. Cependant, dans les départements où la fusion des organismes de mutualité a pourtant été prononcée (Nord et Pas-de-Calais, Mayenne, Dordogne, etc...) le comité remplit toujours ses fonctions, évidemment facilitées, dans les conditions de la loi. Il n'y a plus de crainte de désaccord.

Pour les autres comités, l'hypothèse du désaccord est envisagée par la loi (art. 13 du décret du 31 mai 1938). Le Ministre peut, dans ce cas, rendre obligatoire par arrêté un taux de cotisation uniforme.

Il y a lieu de remarquer toutefois que sa décision est commandée par les propositions que lui fait en ce sens le Comité permanent de la Commission supérieure des allocations familiales agricoles.

(1) En admettant, bien entendu, que toutes choses restent égales.

CHAPITRE II

LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES AGRICOLLES

A côté de ces organismes administratifs fonctionnent des organismes privés : les Caisses d'allocations familiales agricoles, dont l'importance est essentielle. Elles ont pour rôle principal de répartir entre les prestataires les allocations auxquelles ils peuvent prétendre et de recouvrer les cotisations dues par les assujettis en réalisant la compensation des charges. A ce titre, elles remplissent un rôle identique à celui des Caisses de compensation du commerce et de l'industrie et ne méritent pas, en conséquence, d'autres développements. La nature juridique des Caisses agricoles s'analyse de la même façon dans le régime agricole et dans le régime général. Ce sont, de même que les Caisses d'Assurances sociales, des *établissements privés d'intérêt public* (1).

Une attention plus soutenue doit être réservée aux con-

(1) Sur la nature juridique des Caisses d'allocations familiales agricoles, voir l'arrêt, rendu à propos d'une Caisse d'assurances sociales, la « Caisse primaire Aide et Protection » du 13 mai 1938. (Rec. Arrêts Cons. Et., 1938, p. 417 et D. 39.3.65). Les conclusions du Commissaire du Gouvernement peuvent être adoptées pour les Caisses d'allocations familiales agricoles, qui subissent, comme les Caisses d'assurances sociales, un contrôle et une sujétion administratifs sérieux et qui bénéficient de certaines prérogatives de la puissance publique (inscription d'office, recouvrement des cotisations par voie de contrainte).

ditions de formation et de fonctionnement des Caisses agricoles. Celles-ci sont, en effet, soumises à des règles particulières tant en ce qui concerne leur constitution que le contrôle auquel elles sont soumises.

SECTION I. — La constitution des caisses d'allocations familiales agricoles.

§ 1^{er}. — *Forme juridique.*

Aucune forme spéciale n'est imposée aux organismes ayant pour objet de répartir les allocations familiales aux ayants droit et de recouvrer les cotisations nécessaires à financer ces charges. La forme, adoptée très généralement, est celle des « Mutuelles » qui a connu un vif succès dans le domaine de l'assurance. Leur statut général découle donc de la loi Viger (loi du 4 juillet 1900) complétée par le décret du 4 avril 1923, lui-même modifié par les décrets du 26 janvier 1930, 8 septembre 1933 et 2 septembre 1941 et des lois syndicales de 1884 et 1920.

Cette liberté de formation est plus apparente que réelle.

§ II. — *Compétence territoriale.*

Aux termes de l'article 9 de la loi du 2 décembre 1940 (*J. O.* du 7 décembre 1940) modifiée par la loi n° 1089 du 16 décembre 1942, les Caisses d'allocations familiales agricoles doivent constituer une *organisation professionnelle unique* dans les conditions fixées par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement.

Avant cette loi, le principe était admis de la pluralité des organismes de compensation. Il pouvait y avoir et il y avait en effet plusieurs Caisses compétentes pour le même département. Il existait même des Caisses dites régionales dont l'activité s'étendait à plusieurs départements. Une

des plus importantes et des plus connues était la Caisse régionale du Sud-Est, 1, rue Bellecour à Lyon, compétente pour les départements de l'Ain, de l'Ardèche, de la Drôme, de l'Isère, de la Loire, de la Haute-Loire, du Rhône, de la Saône-et-Loire, de la Savoie et de la Haute-Savoie. La fusion des différentes Caisses a donc été entreprise par le Ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement. A défaut d'accord, la fusion est décidée impérativement (1). C'est ainsi que les fusions ont déjà été réalisées pour les départements du Pas-de-Calais, de la Somme, de l'Oise, du Calvados, de la Manche, de l'Orne, du Morbihan, de la Loire-Inférieure, de la Mayenne, du Maine-et-Loire, de la Sarthe, de l'Indre-et-Loire, de la Vendée, des Deux-Sèvres, de la Charente, de la Charente-Maritime, de la Vienne, de la Gironde, de la Haute-Vienne, de la Corrèze, de la Dordogne, du Lot, du Gers, de la Haute-Garonne, de l'Aube, de la Marne et des Ardennes (2).

Ces nouvelles Caisses ont toutes la même dénomination : *Caisse mutuelle d'Allocations familiales agricoles du département de...*

Leur dénomination était autrefois variable ; la liberté diminue sans cesse.

Au-dessus de ces Caisses fonctionne aujourd'hui une Caisse centrale des Allocations familiales mutuelles agricoles (3) compétente pour l'ensemble du territoire, elle a pour objet :

1° de permettre un contact entre toutes les Caisses

(1) Loi du 2 décembre 1940, complétée par la loi du 16 décembre 1942 (*J. O.* des 7 décembre 1940 et 17 décembre 1942).

(2) A la date du 31 décembre 1942.

(3) Arrêté du 28 mai 1941 réalisant la fusion entre :

— la Caisse centrale d'allocations familiales mutuelles agricoles, 25, rue de la Ville-l'Evêque, à Paris ;

— et la Caisse nationale agricole d'allocations familiales, 129, boulevard Saint-Germain, à Paris.

d'Allocations familiales qui y adhèrent obligatoirement et de promouvoir ainsi la perfection de l'institution.

2° de distribuer les fonds mis par l'Etat à la disposition des Caisses locales ;

3° de préparer, dans les nouvelles limites du décret du 4 mars 1942, les opérations de surcompensation.

Caisse centrale et Caisses locales doivent d'ailleurs être toutes deux agréées.

§ III. — *L'agrément.*

D'après l'article 3 de la loi du 5 avril 1941, tel qu'il a été modifié par la loi n° 812 du 26 août 1942, elles doivent être agréées par le Ministre secrétaire d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement. Le Règlement d'Administration publique du 5 août 1936 prévoyait l'agrément du Ministre du Travail. Ce texte doit sans doute être maintenu pour ses dispositions qui n'ont pas été expressément abrogées.

Il convient d'examiner les conditions à remplir par les organismes demandant l'agrément et les phases de la procédure.

I. — *Conditions à remplir par les caisses.*

Ces conditions sont énumérées par les articles 3 et 4 du Règlement d'Administration publique du 5 août 1936 pris en application de l'article 74 j de la loi du 11 mars 1932. Cependant, les principes généraux du régime agricole des allocations familiales ont évolué sensiblement dans les dix dernières années. Il en résulte une inadaptation du texte aux dispositions actuellement en vigueur. Cela est assez fâcheux. Il serait bon que les conditions à remplir par les Caisses en instance d'agrément soient très précises et puissent être facilement contrôlées.

Quoi qu'il en soit, les conditions à remplir concernent la capacité juridique de la Caisse, l'importance de son effectif

et sa situation financière, et divers engagements nécessairement inscrits dans les statuts ou le règlement intérieur.

A) *Personnalité juridique.* — L'article 1^{er} exige de la Caisse qu'elle possède « la capacité juridique ». On conçoit aisément que la personnalité soit indispensable aux Caisses agricoles.

B) *Condition d'effectif.* — La loi de 1932 n'imposait l'obligation de s'affilier à une Caisse agricole que pour les employeurs habituels de main-d'œuvre. Le règlement de 1936, faisant application de ce principe, impose des conditions d'effectif afin d'éviter la constitution de groupements minuscules (possibles d'après la loi Viger), au sein desquels la compensation serait impossible. Nous avons déjà dit que la compensation reposait sur la loi des grands nombres.

Aujourd'hui, une seule Caisse de compensation est compétente par département et toutes les personnes rentrant dans les conditions étudiées plus haut (1) sont tenues de s'y affilier. Les conditions d'effectif n'apparaissent plus avoir aujourd'hui de justification.

C) *Garanties financières.* — Les Caisses doivent posséder un fonds de roulement et un fonds de réserve dont le montant minimum est fonction de « garanties présentées par elles ».

Les pouvoirs que le texte donne au Ministre du Travail sont évidemment aujourd'hui ceux du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement. La liberté pour le Ministre de fixer le montant minimum pour chaque institution n'est limitée que par l'impossibilité pour ce minimum, de dépasser la valeur des versements effectués au cours du trimestre précédent ou, si l'institution n'a pas encore fonctionné pendant un trimestre, la valeur des versements

(1) Cf. première partie, chap. I^{er} : Les assujettis.

effectués par une institution similaire pour le même nombre d'ouvriers ou employés occupés par les employeurs affiliés. Des délais peuvent d'ailleurs être accordés aux institutions intéressées afin de leur permettre d'atteindre ces minima.

D) *Engagements divers à prendre par la Caisse.* — Les statuts ou règlements intérieurs des Caisses doivent :

1^o préciser la compétence professionnelle et territoriale de l'organisme (1) ;

2^o prévoir l'adhésion à une Caisse nationale de surcompensation (la Caisse centrale d'Allocations familiales mutuelles agricoles) ;

3^o ne contenir aucune disposition permettant de refuser l'admission ou de prononcer l'exclusion d'un employeur exerçant la profession agricole pour laquelle la Caisse est compétente, condition qu'on comprend mal aujourd'hui puisque l'assujettissement est organisé par la loi.

Certaines obligations accessoires incombent à la Caisse. Elles sont suffisamment précisées dans le texte (cf. art. 4, 6^o, 7^o et 8^o).

II. — *Procédure de l'agrément.*

A) *Présentation de la demande.* — La demande est adressée au Ministre Secrétaire de l'Agriculture et du Ravitaillement par l'intermédiaire du préfet. Elle est adressée dans une forme quelconque mais doit être accompagnée de diverses pièces justificatives et comptables. En cela, aucune différence entre Caisses agricoles et Caisses non agricoles.

B) *Examen de la demande.* — Le Règlement d'Administration publique de 1936 (art. 6) prévoit l'examen de la demande par la Commission supérieure des Allocations

(1) Il peut en effet exister des Caisses agricoles à compétence spéciale pour telle catégorie définie. Nous n'en connaissons pas.

familiales, après avis motivé de la Chambre d'Agriculture du département. Or, en 1938, fut créée une Commission supérieure pour les allocations agricoles. La Commission supérieure déjà existante ne s'occupe donc plus du régime agricole. En outre, en vertu des lois sur l'organisation corporative de l'Agriculture (lois des 2 décembre 1940 et du 16 décembre 1942), les Chambres d'Agriculture n'ont plus comme rôle que de promouvoir le progrès agricole. La question se pose de savoir si ces dispositions sont toujours en vigueur et si l'Administration entend les respecter. L'hypothèse est pratique puisque toutes les Caisses unifiées doivent faire l'objet d'un arrêté d'agrément.

C) *Arrêté d'agrément.* — La loi du 26 août 1942 modifiant la loi du 5 avril 1941 a prévu l'agrément des Caisses départementales par le seul Ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement et de la Caisse centrale par le même Ministre agissant de concert avec le Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances. Pour les premières toutefois, le Ministre Secrétaire à l'Agriculture est éclairé sur le sens de la décision à prendre puisque des propositions lui sont faites par la Fédération corporative de la Mutualité agricole.

SECTION II. — Le contrôle des caisses d'allocations familiales agricoles.

Le fonctionnement des Caisses d'allocations familiales agricoles est soumis à un double contrôle, contrôle administratif général et contrôle spécialement financier.

§ 1^{er}. — *Le Contrôle administratif général.*

Le contrôle administratif général est exercé par le Ministre secrétaire d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement et par le corps du « Contrôle des lois sociales en Agriculture »

dont nous avons déjà été amenés à signaler l'existence. Les sanctions qui peuvent être mises en œuvre à sa suite sont, par ordre de gravité, la nomination d'un administrateur provisoire ou le retrait d'agrément.

L'article 6 du décret du 4 mars 1942 (*J. O.* du 22 mars 1942) prévoit qu'au cas où une Caisse « ne se conformerait pas aux dispositions législatives et réglementaires concernant son fonctionnement et sa gestion, ou se trouverait (ce qui est vraiment applicable dans tous les cas) par suite de la négligence de ses dirigeants dans une situation difficile », le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, peut, sur la proposition du Comité permanent de la Commission supérieure des Allocations familiales agricoles ou de la Caisse centrale, substituer à son conseil d'administration un ou plusieurs administrateurs provisoires.

Cette situation dure jusqu'à ce que la réorganisation de la Caisse soit entreprise sur de nouvelles bases ou jusqu'à ce qu'intervienne l'arrêté de retrait d'agrément et la mise en œuvre des sanctions de l'article 20 du décret du 31 mai 1938.

Le retrait d'agrément peut évidemment intervenir quand le Ministre a constaté que les conditions requises pour l'agrément ne sont plus remplies (chap. IV du Règlement d'Administration publique du 5 août 1936).

Il ne faut pas confondre avec le retrait d'agrément les sanctions que peuvent encourir les fondateurs d'une Caisse à laquelle l'agrément a été refusé.

Dans ce cas, il n'y a pas de « retrait » puisqu'il n'y a jamais eu « accord » d'agrément. Après mise en demeure du Ministre de l'Agriculture, la Caisse est dissoute par le Tribunal civil qui règle la dévolution de ses biens. En cas de « retrait d'agrément » véritable, la dévolution de l'actif de la Caisse jusque-là agréée est également prononcée par le tribunal civil.

En outre, si les fondateurs, administrateurs ou directeurs, persistent, après la mise en demeure, à vouloir percevoir des

cotisations au titre de la loi sur les allocations familiales et, sans satisfaire ses prescriptions, ils sont passibles d'une amende de 16 à 1.000 francs.

§ II. — *Le Contrôle financier.*

Aux termes de l'article 2 de la loi du 5 avril 1941 relative au fonctionnement des lois sociales en Agriculture, « l'application et le contrôle des... allocations familiales en agriculture relèvent,... en ce qui concerne le fonctionnement financier des Caisses, du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances ». Cet article 2 ne fait que préciser les dispositions de l'article 33 du décret du 29 juillet 1939 (1), à la suite duquel fut pris l'arrêté du 10 mars 1941 (*J. O.* du 11 mai 1941).

Sont habiles à exercer ce contrôle :

1° les agents du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture sous l'autorité du Receveur central des Finances de la Seine, dans le département de la Seine et des Trésoriers-payeurs généraux et les Receveurs particuliers des Finances dans les autres départements ;

2° les membres de l'Inspection Générale des Finances.

Le contrôle des fonctionnaires des régies financières portent « sur la gestion et la situation financière des Caisses, l'exactitude matérielle des écritures et de l'encaisse, l'application de toutes les dispositions légales et réglementaires destinées à assurer leur fonctionnement financier, et, notam-

(1) Art. 33 : « Les Caisses de Compensation d'allocations familiales agricoles et généralement tous services agréés par le Ministre de l'Agriculture pour le payement des allocations familiales, ainsi que tous organismes de surcompensation sont soumis au contrôle du Ministre des Finances.

Un arrêté pris par le Ministre des Finances et le Ministre de l'Agriculture précisera les conditions dans lesquelles sera exercé le contrôle ci-dessus ».

ment, sur l'exécution des conditions imposées *aux Caisses pour pouvoir bénéficier des subventions de l'Etat*.

Le déroulement des opérations de contrôle est réglé par les articles 2 et 3 de l'arrêté. Elles sont précédées d'un avis au président du Conseil d'Administration de la Caisse agricole d'allocations familiales, afin qu'il puisse y assister ou s'y faire représenter, « s'il le juge convenable ».

Les sanctions que ce contrôle peut déclancher sont, d'abord, les sanctions administratives générales, étudiées plus haut, et décidées après accord entre les Ministres intéressés. Il est ensuite une sanction plus spécialement financière, qui consiste dans la fermeture des mains du comptable. L'article 4, premier alinéa, dispose, en effet : « En cas de déficit ou d'irrégularité grave, l'agent de contrôle invite sans délai le directeur des Services agricoles, ainsi que le Président du Conseil d'Administration de la Caisse, à prendre toutes mesures opportunes, y compris, s'il le juge utile, la fermeture des mains du comptable ».

CHAPITRE III

LE FINANCEMENT DES ALLOCATIONS FAMILIALES AGRICOLES

Le problème du financement conditionné toute la politique sociale agricole. Mais c'est dans le domaine des allocations familiales qu'il se pose avec le plus de netteté, car il s'agit-là d'une institution déjà entrée dans les faits. Cette importante question doit être examinée en même temps que l'économie générale du système. On assiste, en ce moment, à une extension continue du nombre des bénéficiaires et du taux des prestations qui leur sont servies. Le législateur mesure-t-il toujours, traitant ces questions du point de vue général, les conséquences qu'il entraîne pour le régime *agricole* ? N'oublions pas qu'en ce domaine, assujetti et prestataire sont souvent la même personne, de telle sorte qu'on risque de reprendre d'une main l'avantage qu'on a consenti de l'autre.

Il faut donc trouver un mode de financement tel que les charges imposées au monde rural soient supportables, économiquement et psychologiquement, par celui-ci, mais calculées de telle sorte qu'elles permettent d'alimenter suffisamment la trésorerie des Caisses. C'est la pierre d'achoppement du système.

Certains proposent une solution très simple : la prise en charge par l'Etat (1). D'autres, refusant cette solution

(1) Notamment le Comité de défense paysanne animé par M. DOR-
GÈRES.

paresseuse (1) estiment que la profession doit faire elle-même sa politique familiale. Ils proposent en conséquence des cotisations, dont restent à déterminer l'assiette et le taux. D'autres, enfin, toujours plus nombreux (2) admettent également le principe du financement mutualiste et professionnel des allocations, mais font observer qu'il n'est possible que si l'on adopte, en agriculture, les mêmes méthodes que dans les autres secteurs de l'économie. Autrement dit, puisque l'industriel, le commerçant font supporter le poids de leurs charges sociales sur le produit qu'ils œuvrent ou qu'ils vendent, le paysan doit lui aussi incorporer ces charges dans le prix de vente de ses produits. C'est le produit agricole qui doit financer l'institution.

La législation positive fait aujourd'hui appel à ces trois sources simultanément. La nécessité des faits a poussé à ce compromis.

Il est apparu que les cotisations, même associées à une large subvention de l'Etat, ne pouvaient suffire au financement : le législateur a dû, il y a peu de temps, admettre, sous de fortes pressions, le système des taxes. Il a dû accroître notablement l'aide, déjà massive, de l'Etat.

SECTION I. — La contribution de l'Etat.

« L'Etat contribuera pour les deux tiers aux charges des Caisses de Compensation résultant du paiement des primes et allocations sur la base des taux minima fixés comme il est dit aux articles 4, 13 et 23 » (article 32 du décret du 29 juillet 1939).

Un décret du 13 mars 1940 (*J. O.* du 14 mars 1940) a pré-

(1) M. François SAINT-MAUR s'écriait au Sénat : « Ce moyen, je le repousse ! Parce que c'est une solution paresseuse, parce que c'est une solution étatique et... (parce que)... là où il n'y a rien, le roi perd ses droits. »

(2) Notamment l'Union syndicale des Syndicats agricoles.

cisé les conditions dans lesquelles s'exerce cette contribution et le contrôle des sommes mises ainsi à la disposition des Caisses.

SECTION II. — Les cotisations.

Pour l'industrie et le commerce, il n'est pas de difficulté dans la recherche d'une base de cotisation. Salaires, volume de la production, chiffre d'affaires, bénéfices réalisés etc., etc... sont des bases sûres de compensation. Il est, au contraire, très délicat de fixer, en agriculture, une assiette de cotisations convenable. Les assujettis sont différents (1). Les conditions d'exploitation sont variables, dans l'espace et le temps : d'où la difficulté de dégager une base valable pour toutes les situations données ; chiffres d'affaires, bénéfices sont notions assez fuyantes dans ce domaine, où l'on ignore toute comptabilité.

Ces données de fait expliquent les solutions des textes : il n'a pas été possible d'imposer une base unique déterminée. Une certaine liberté est laissée sur ce point aux Comités départementaux, chargés de déterminer l'assiette et de fixer les taux. Mais cette liberté ne s'exerce qu'à l'intérieur de cadres légaux qu'il convient d'examiner. La présente section comportera donc quatre paragraphes :

§ 1. — L'assiette des cotisations.

§ 2. — Le taux des cotisations.

§ 3. — Le recouvrement des cotisations.

§ 4. — Les exonérations de cotisations.

§ 1^{er}. — *Assiette des cotisations.*

« Les cotisations varieront », stipule l'article 26, 2^e alinéa du décret du 29 octobre 1939 (modifié par les décrets-lois

(1) Voir p. 23. On se souvient que le décret de 1935 définissant les professions agricoles a prévu un grand nombre de cas.

du 16 décembre 1939 et 24 avril 1940) « suivant l'importance et la nature des exploitations ou des affaires, dans les conditions que le Comité départemental, institué par l'article 13 du décret du 31 mai 1938, déterminera, conformément aux dispositions d'un décret pris sur le rapport des Ministres de l'Agriculture et des Finances ».

Ce décret est intervenu le 13 mars 1940 (*J. O.* du 14 mars 1940, rectificatif *J. O.* 16 mars 1940).

L'application de ce texte est, en principe, suspendue pendant la période des hostilités en vertu d'un décret du 28 mai 1940 (*J. O.*, 31 mai 1940).

En fait, les Comités ont usé de la faculté que leur a laissée le Ministre de l'Agriculture pour appliquer tantôt l'un, tantôt l'autre de ces textes et adapter ainsi la législation aux exigences du milieu qui les entoure.

I. — *Assiette légale des cotisations* (Décret 13 mars 1940).

Il faut distinguer avec l'article 2 du décret les exploitations agricoles proprement dites et les autres assujettis.

1^o En ce qui concerne les exploitations agricoles, trois bases sont possibles :

- soit la valeur locative cadastrale telle qu'elle résulte de la dernière évaluation foncière ;
- soit la superficie des exploitations ;
- soit la nature des cultures.

2^o En ce qui concerne les autres assujettis « la cotisation » dit le texte (art. 2, 4^e alinéa) « est déterminée forfaitairement en fonction du salaire moyen mensuel fixé dans le département, s'appliquant à la localité où se trouve le siège principal de l'entreprise et en tenant compte du nombre de journées de travail, effectuées dans l'entreprise, les membres majeurs de sa famille travaillant avec lui étant considérés comme salariés permanents ».

Nous renonçons à comprendre ce texte incompréhensible

caractéristique de la législation par décrets-lois (1). Notons seulement que nous ne pouvons concevoir son application aux haras, aux fruitiers, aux associations syndicales de propriétaires et à tous « les autres assujettis » visés par le décret du 30 octobre 1935.

Les textes sont ici d'une imperfection notoire.

II. — *Assiette des cotisations pendant la durée des hostilités*
(Décret du 28 mai 1940).

Ce décret du 28 mai, applicable jusqu'à une date qui sera fixée par arrêté du Ministre de l'Agriculture et des Finances, a sans doute été promulgué pour « simplifier » la législation. Il participe des mêmes caractères de mauvaise rédaction et d'imperfection technique. En fait, les Comités retiennent, en général, comme assiette des cotisations, le revenu cadastral moyen de la commune, le revenu cadastral réel de chaque exploitation, la superficie et la nature des cultures.

III. — *Equivalence des divers éléments d'assiette.*

Les éléments retenus pour l'assiette des cotisations étant multiples, il est nécessaire de les ramener à une commune unité pour que les charges soient également réparties sur tous les assujettis, pour que s'opère convenablement la compensation. Un arrêté du préfet fixe, après avis du Comité, les bases d'équivalence (art. 5 du décret du 28 mai 1940). S'agit-il, par exemple, d'établir l'équivalence entre le revenu cadastral et les salaires ? Voici comment le Comité peut procéder (2). Il déterminera :

(1) « Les membres majeurs de sa famille... », dit le texte. A quelle personne s'applique ce possessif ? Il n'est question, dans les propositions qui précèdent, que « du siège principal de l'entreprise ». On croit deviner le texte en pensant qu'il s'agit du chef de l'exploitation principale. Il eût été préférable de le dire en un français correct.

(2) Exemple tiré du *Guide pratique des allocations familiales agricoles*, par Jacques BURGAUD, p. 104.

- 1^o le revenu cadastral moyen d'un hectare de cultures ;
- 2^o la valeur des salaires forfaitaires nécessaire à l'exploitation d'un hectare moyen ;
- 3^o le rapport entre le salaire forfaitaire nécessaire à la culture d'un hectare moyen et le revenu cadastral de cet hectare.

Ainsi, si pour un hectare de culture, 40 journées de travail sont nécessaires par an, et si la journée de travail vaut 28 francs, les salaires nécessaires à la culture d'un hectare sont de $28 \times 40 = 1.120$ francs. Si le revenu cadastral moyen est de 50 francs, on obtient le rapport $\frac{1.120}{50} \# 22$.

Pour le calcul de la charge moyenne départementale, il ne faudra faire entrer que le $\frac{1}{22}$ des salaires forfaitaires provenant des déclarations des non-exploitants.

§ II. — Taux des cotisations.

Le taux de cotisations est le rapport entre les charges incombant à la Caisse et l'assiette unique choisie.

A) *Comment s'opère cette compensation ?* — Il faut faire masse des charges énumérées par le décret du 4 mars 1942 (J. O. du 22 mars 1942), et les répartir suivant l'assiette choisie. Elles comprennent essentiellement :

- 1^o les prestations servies : prime à la première naissance, allocations familiales, allocation dite de salaire unique ;
- 2^o la participation aux frais de contrôle des allocations familiales agricoles ;
- 3^o la charge ou le boni de surcompensation. Car, à cette compensation départementale se superpose une compensation interdépartementale, une « surcompensation », ayant pour but de rétablir un équilibre menacé entre les départements chargés d'enfants et ceux qui ne le sont pas.

B) *La surcompensation.* — Le principe, que nous venons d'énoncer, est clair. Sa mise en œuvre représente une suite de complications que n'a pu démêler le récent décret du 4 mars 1942.

Indiquons seulement les principes. Le Comité permanent de la Commission supérieure des allocations familiales agricoles fixe par trimestre un taux national des cotisations. Ce taux est obtenu par compensation entre les taux pratiqués dans les divers départements. Il est proposé par la Caisse centrale d'allocations familiales mutuelles agricoles. Par rapport à ce taux, les Caisses locales ont, soit un « boni », soit un « déficit » de surcompensation. La Caisse centrale vire alors des Caisses déficitaires aux Caisses bénéficiaires les sommes mises ainsi en excédent. Sur l'établissement du taux de surcompensation, et la péréquation finale, nous ne pouvons que renvoyer aux textes des décret et arrêté du 4 mars 1942.

Ces textes représentent un chef-d'œuvre de complication, dans l'embarras duquel se perdent les techniciens eux-mêmes.

§ 3. — *Recouvrement des cotisations.*

Les cotisations sont, en principe, recouvrées par trimestre (art. 1^{er} du décret du 4 mars 1942). Elles peuvent être compensées éventuellement avec les prestations servies (art. 8 du décret du 13 mars 1940). Cette possibilité, si elle a l'avantage de réaliser des économies de temps, de papier et le timbre, a ce léger inconvénient, plus apparent que réel, étant dans des conditions familiales identiques.

On peut distinguer parmi les voies de recouvrement, la voie « normale », la voie « de retenue », la voie de « contrainte ».

A) *La voie normale.* — La Caisse envoie des avis à ses adhérents leur indiquant la somme dont ils sont redevables. Ceux-ci peuvent acquitter par tous les moyens courants : versements à la Caisse, ou à une section de la Caisse ou à un correspondant, qui se tient à tel endroit précis les jours de marché ; versements par mandats ou par virement, ce dernier moyen étant théoriquement obligatoire pour les paiements de plus de 300 francs (loi et décret du 22 octobre 1940).

En fait, bien rares sont les paysans possédant un compte de chèques.

B) *Recouvrement par voie de retenue.* — L'article 26, alinéa 3, du décret du 29 juillet 1939, institue une sorte de « stoppage à la source » au profit des Caisses d'allocations familiales agricoles. « Les sociétés coopératives agricoles », dit ce texte, « ou organismes assimilés et les caisses de crédit agricole mutuel peuvent, à la demande du Comité départemental susvisé, effectuer la retenue des cotisations... ». Les modalités de ce précompte doivent être fixées par un décret qui n'a malheureusement pas encore vu le jour.

Signalons seulement un écueil possible, au moins en période de marché libre : on risque d'écarter de ces groupements mutuels les agriculteurs qui seront pris d'une sorte de méfiance à leur égard.

C) *Recouvrement par voie de contrainte.* — C'est sur ce point que le droit public imprègne de la manière la plus remarquable le régime des allocations familiales agricoles.

Ce mode de recouvrement est une des caractéristiques du système. Le refus caractérisé de payer les cotisations fixées déclenche les sanctions de l'article 28 du décret du 29 juillet 1939. Il convient de remarquer que ce refus est souvent lié au refus d'adhésion à la Caisse de la part de l'assujetti. Les sanctions alors encourues ont déjà été étudiées à propos des règles de l'assujettissement.

La cotisation due est alors déterminée par le préfet en même temps qu'il prononce l'inscription d'office. Elle est majorée de 10 % et recouvrée de la même manière que les cotisations non acquittées par l'assujetti affilié à une Caisse et qu'il est maintenant nécessaire d'étudier.

Remarquons toutefois immédiatement que les sanctions générales prévues par l'alinéa final de l'article 28 tel qu'il vient d'être remanié, s'appliquent également au cas de refus d'adhésion (1).

Lorsqu'un adhérent à une Caisse n'a pas versé sa cotisation dans le trimestre qui suit l'échéance, *le recouvrement en est assuré comme en matière de contributions directes*. C'est le percepteur qui, avec les énergiques moyens de pression dont il dispose, réclame au débiteur le montant des cotisations dues. Ce montant est d'ailleurs majoré, à titre de pénalité, de 10 %.

Cette faculté pour les Caisses de provoquer l'intervention du percepteur constitue pour elles l'arme la plus efficace. Toutes les résistances, toutes les mauvaises volontés peuvent être ainsi réduites.

§ 4. — *Exonération de cotisations.*

Certaines personnes assujetties sont dispensées de l'obligation de cotiser à une Caisse d'allocations familiales agricoles. On peut distinguer deux groupes d'exonérations : celles qui ont un caractère permanent, tenant aux conditions mêmes de l'exploitation et celles qui ont un caractère temporaire, tenant à certaines circonstances de fait actuelles.

A) *Régime général des exonérations.* — Il est fixé par l'article 27 du décret du 29 juillet 1939 qui a été à plusieurs reprises modifié, notamment par les lois du 16 décembre 1939 (décret-loi du 18 novembre 1940 et du 28 juin 1941).

(1) Voir plus haut, p. 40.

Il y a lieu de remarquer que les exonérations accordées aux exploitants de très modeste situation personnelle ne leur sont conférées que si certaines conditions objectives se trouvent réalisées. Sont ainsi exonérés, dans l'état actuel de la législation, les exploitants :

1^o dont le revenu cadastral des terres exploitées par eux est au plus égal à 40 francs.

2^o dont le revenu cadastral des terres exploitées par eux est inférieur à un maximum légal, à condition qu'ils aient élevé 4 enfants jusqu'à l'âge de 14 ans.

Ce maximum légal, primitivement fixé à 2.000 francs par le décret-loi du 29 juillet 1939, a été ramené, par arrêté du 31 décembre 1940, à 300 francs. Ajoutons immédiatement que le pouvoir de modifier ce maximum fixé dans la loi par un simple arrêté était reconnu aux Ministres Secré-taires d'Etat à l'Agriculture et aux Finances par l'article 27 lui-même.

Sont également exonérés les artisans ruraux, n'employant pas de main-d'œuvre salariée, lorsqu'ils ont élevé 4 enfants jusqu'à l'âge de 14 ans (1).

B) *Régime spécial aux mobilisés et aux prisonniers.*

L'article 27 lui-même et les dispositions finales d'un décret du 13 mars 1940 auxquelles il renvoie, prévoit l'exonération, totale ou partielle, des exploitants et artisans mobilisés. Une loi récente du 11 juillet 1942 (*J. O.* du 18 juillet rectificatif au *J. O.* du 12 septembre) a ajouté à ces dispositions de faveur de nouvelles conditions d'exoné-

(1) Ajoutons que le texte original prévoyait un troisième cas d'exonération au profit des exploitants dont l'âge moyen dépassait 60 ans ou en cas de veuvage, quand le veuf ou la veuve avait plus de 60 ou 50 ans, exploitant des terres d'un revenu cadastral inférieur à 2.000 fr. Ce cas a été supprimé, à compter du 1^{er} juillet 1941, par l'article 23 de la loi du 26 juin 1941.

ration. Il faut donc analyser ces deux séries de dispositions.

La nouvelle loi ne s'applique pas à tous les assujettis, mais seulement :

1° aux exploitants agricoles qui exploitent des terres dont le revenu cadastral est inférieur à 500 francs ;

2° aux artisans ruraux qui n'emploient pas de main-d'œuvre salariée.

Encore a-t-elle une date d'application variable, selon qu'il s'agit de mobilisés ou de prisonniers. Cette distinction a été apportée par voie d'un simple rectificatif au *Journal officiel* du 12 septembre 1942, alors que la loi était parue à la date du 18 juillet. On peut douter de sa valeur légale. S'agissant ici d'une véritable modification de la loi, puisque se trouvent restreintes aux seuls prisonniers des dispositions prises généralement en faveur des mobilisés, la méthode suivie par le législateur serait, sans nul doute, condamnée par les tribunaux devant qui on la critiquerait.

Quoi qu'il en soit, la loi n'a un effet rétroactif jusqu'au 1^{er} juillet 1940 que pour les seuls prisonniers de guerre. Ceux-ci sont totalement exonérés pour la période afférente aux années 1940 (2^e semestre), 1941, 1942 et 1943, puisque la loi les déclare exonérés « s'ils se trouvent mobilisés au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle les cotisations sont dues ». Disposition quelque peu surprenante : les cotisations étant établies par trimestre, on comprend mal pourquoi l'exonération accordée l'est pour l'année. Le captif qui rentre le 10 janvier 1943 ne devra-t-il aucune cotisation cette année ? Le texte impose, contre le bon-sens, une réponse affirmative.

En ce qui concerne les assujettis mobilisés, la loi n'a pas d'effet rétroactif. Cette disposition ne trouve plus application dans les circonstances actuelles. Pour cette raison, nous ne ferons que signaler les dispositions du décret du

13 mars 1940, pris en application de l'article 27 modifié du décret du 29 juillet 1939 (1).

SECTION III. — Les taxes sur les produits agricoles

Le système des cotisations apparaît comme assez compliqué. Le choix du revenu cadastral ou des bénéfices entraîne un grand nombre de difficultés et même d'injustices. Compliqué, il est mal connu des assujettis (2) et impopulaire (3).

Il devient l'objet de critiques de plus en plus vives, à mesure que s'accroissent les charges : loi du 29 mars 1941 créant une allocation de salaire unique, loi du 17 novembre 1941 étendant cette allocation aux jeunes ménages sans enfants, relèvement général du taux des allocations par le relèvement des salaires moyens départementaux (arrêté du 20 décembre 1941), loi du 9 septembre 1942 étendant aux veuves le bénéfice des allocations familiales et de salaire unique, etc... Or, les charges nouvelles s'évaluent aux environs de 900 millions. Comment y faire face ?

Augmenter les subventions de l'Etat ? Mais c'est faire retomber sur la collectivité tout entière la charge de la seule politique sociale agricole.

C'est en outre procéder d'une politique sociale timorée et dangereuse. Lier l'essor de cette politique à des subven-

(1) Ce texte prévoyait (article 9) :

1° la réduction des cotisations, des 2/3, du 1/3 ou du 1/5, selon l'importance de la main-d'œuvre salariée avant le 1^{er} septembre 1939;

2° l'exonération complète des familles ayant obtenu le bénéfice d'au moins une majoration pour enfant de l'allocation militaire.

(2) C'est pourquoi les rentrées sont laborieuses. Voir l'appel symptomatique paru dans *L'Agriculteur du Sud-Est* du 8 mars 1939 pour que les assujettis acquittent leurs cotisations.

(3) Les protestations sont nombreuses. A titre d'exemple, voir : *Le Travailleur de la Terre* du 1^{er} février 1933, *Syndicats Paysans* du 17 janvier 1938 et les journaux corporatifs actuels.

tions, c'est limiter dangereusement cette politique et risquer de la voir soudain réduite à néant.

Augmenter les cotisations ? Alors que l'assujettissement n'est pas terminé, c'est accroître la charge de ceux qui respectent la loi et favoriser ceux qui y échappent. Une telle solution risque d'avoir un effet psychologique désastreux. La charge des cotisations est déjà lourde. Dans de nombreux départements, elle dépasse 100 % du revenu cadastral annuel.

Il faut donc chercher un autre mode de financement. Il faut recourir à la taxe à la production. Le principe de cette taxe a de chauds partisans dans le monde agricole. Ils comparent l'agriculture avec le domaine de la production et des échanges et, se référant à la productivité des taxes sur les transactions et le chiffre d'affaires, ils en espèrent un haut rendement. Mais tout dépend précisément de la nature qu'on donnera à la taxe dans la législation positive, du taux choisi et de leur incidence.

Pas ou peu de difficultés en ce qui concerne les produits à assujettir. Pour la mise en route, on choisira les produits essentiels et on étendra peu à peu cette taxe à tous les produits. En ce qui concerne l'établissement et la perception, il semble que l'organisation corporative de l'agriculture étant largement amorcée, on puisse confier à des organismes professionnels le soin d'asseoir et de recouvrer les taxes.

En ce qui concerne l'incidence de la taxe, les hésitations sont possibles ; qui en supportera finalement la charge ? Nous examinerons la question en analysant la disposition du droit positif. Une loi du 8 février 1942 (loi n° 240 au *J. O.* du 9 février 1942) a en effet consacré le système en instituant un Fonds national de Solidarité agricole. Cette loi a été modifiée sur certains points importants par une loi du 11 juillet 1942 (loi n° 667 au *J. O.* du 18 juillet 1942). Les taxes créées alimentent un Fonds national de Solidarité

agricole (1). Ce Fonds national de Solidarité, dont la dénomination est déjà tout un programme n'est d'ailleurs pas géré directement par les paysans (représentés aujourd'hui par la corporation) mais par la Caisse nationale de Crédit agricole (art. 2).

Examinons successivement, quels sont les produits supportant une taxe, la nature et le taux des taxes, leur recouvrement et leur incidence.

§ 1^{er}. — *Produits taxés.*

Les taxes portent sur les produits agricoles suivants, viande de boucherie, betteraves, vins et blé.

1^o *La viande de boucherie* (art. 3-1^o). — Une taxe est créée sur les viandes de boucherie, qui prend effet à partir du 1^{er} juin 1942 (arrêté du 28 février 1942, *J. O.* du 13 juin).

2^o *La betterave* (art. 3-2^o). — Une taxe complémentaire à certaines taxes déjà perçues sur les betteraves frappe ce produit à dater du 1^{er} juin 1942 (arrêté du 31 mai 1942, *J. O.* du 25 juin 1942).

3^o *Le blé* (art. 3-3^o). — Cette céréale et les céréales secondaires servent d'assiette à une nouvelle taxe, depuis le 1^{er} juillet 1942 en vertu d'un arrêté du 10 juillet 1942 (*J. O.* du 15 juillet 1942).

4^o *Les vins, cidres, poirés et hydromels* (art. 3-4^o) sont également grevés d'une taxe au moment de leur sortie de cave. A moins que ce transfert n'ait lieu de cave à cave et ne soit fait en qualité de producteur, ces boissons sont taxées depuis le 1^{er} mai 1942, en application d'un arrêté du 15 avril 1942 (*J. O.*, 1^{er} mai 1942).

(1) Ce fonds reçoit en outre le montant en principal et en décimes des amendes encourues pour infraction aux perceptions légales et réglementaires en matière de ravitaillement aux producteurs agricoles.

5° *La taxation du lait et des produits dérivés* est seulement prévue par la loi (art. 3-5°).

§ 2. — *Nature, assiette et taux des taxes.*

De spécifiques (loi du 8 février 1942), les taxes sont devenues *ad valorem* (loi du 11 juillet 1942), à partir du 1^{er} septembre 1942 (1). Les taux sont variés, calculés de manière à réaliser la péréquation des charges. En est-il bien ainsi puisque l'on taxe plus sévèrement le blé que la viande ?

Quoi qu'il en soit, dressons le tableau des taux actuels :

Produits taxés	Assiette de la taxe	Taux
Viandes de boucherie	Montant net. Primes comprises des bons de paiement délivrés aux producteurs pour leurs livraisons.	1 %
Betteraves	Taxe perçue sur les sucres et betteraves, au titre de l'assurance en temps de guerre (2)	2 % complémentaires
Céréales	Prix de taxe de la production livrée aux organismes	2 %
Boissons (3)	Stoqueurs. Hectolitres sortis de la propriété	4 fr. (vin) 2 fr. (autres boissons)

§ 3. — *Recouvrement des taxes.*

Le recouvrement est assuré soit par les organismes professionnels, soit par l'Administration. C'est ainsi que la taxe sur les betteraves est recouvrée par la Caisse de garan-

(1) Loi du 11 juillet, art. 1^{er}.

(2) Application de la loi du 15 mai 1941, art. 3, § a.

(3) Ne sont pas frappées les boissons déplacées de cave à cave, au titre d'exploitant.

tie contre les risques de guerre, ainsi substituée par la loi du 11 juillet à la Confédération générale des planteurs de betterave. La taxe, au contraire, sur les blés, seigles et céréales secondaires est perçue par l'Administration des contributions indirectes dans les conditions prévues par le décret du 7 février 1941 relatif à la taxe de statistique sur les blés.

§ 5. — *L'incidence des taxes.*

La loi a consacré le principe de la taxe « à l'intérieur », c'est-à-dire que son poids doit être supporté par le producteur. Créant les taxes, la loi a donné satisfaction apparente aux vœux du monde rural, mais les créant « à l'intérieur », elle les a, en fait, méconnues.

Les arguments pour la taxe « à l'extérieur » ne manquent pourtant pas d'une certaine force, au moins en doctrine.

Il importe de placer le producteur agricole sur le même plan que les autres producteurs. On a toujours permis à ceux-ci d'incorporer dans leur prix de revient les charges sociales qu'on leur imposait. Pourquoi interdire cette façon de procéder aux agriculteurs ?

On en a d'autant moins le droit qu'en la période actuelle de hausse des cours, la taxe aurait été facilement admise par le consommateur. La psychologie de ce dernier n'aurait pas été choquée par une nouvelle hausse, d'ailleurs modérée.

Même eût-on dû enregistrer une protestation des acheteurs, qu'il n'eût pas fallu différer l'application du principe de la taxe « à l'extérieur ». Si l'on veut faire une politique sociale agricole véritable, il ne faut pas hésiter à sacrifier les intérêts urbains aux intérêts ruraux. L'attrait du « retour à la terre » n'eût fait qu'y gagner.

Ces arguments n'ont pas été retenus par le législateur.

Il y a hausse ? Sans doute ! Mais, précisément, ne convient-il pas, dans l'intérêt de l'Economie nationale tout

entière, d'en empêcher l'accélération ? Les dangers d'inflation tenant à la réalité économique de l'armistice sont suffisants en eux-mêmes.

Peut-être aussi la politique sociale agricole doit-elle être l'objet de nos premiers soucis. Mais le moment est-il choisi d'accentuer la différence entre le niveau de vie de la ville et celui des champs ? Le standing urbain est aujourd'hui très bas. Serait-il adroit de l'abaisser encore ?

Compte tenu précisément des différences qui séparent, à l'époque actuelle, la ville et la campagne, il ne faut pas oublier l'abondance de la trésorerie dont disposent les paysans. Il y a là un argument assez fort, psychologique et financier à la fois, qui découle de l'observation des choses.

L'abondance de la trésorerie n'est d'ailleurs pas purement fictive ? Depuis de longues années, la révalorisation des produits agricoles est, sinon achevée, du moins largement amorcée.

En examinant d'ailleurs objectivement les choses, n'est-il pas raisonnable de penser que le poids de la taxe ne restera pas en entier à la charge du producteur, mais qu'elle finira, peu à peu, par « s'étaler » sur les stades qui séparent la production de la consommation ?

La ligne de démarcation entre taxe à l'intérieur et taxe à l'extérieur n'est donc pas aussi nette qu'il le paraît cependant, dans les circonstances actuelles, pleinement justifiée... Le profit laissé aux agriculteurs est suffisamment important pour qu'ils supportent au moins pendant la période de « démarrage », le poids des nouvelles taxes sur les produits agricoles.

ADDENDUM

Une loi n° 1006 du 22 décembre 1942 (*J. O.* du 24 janvier 1943) a modifié très sensiblement l'économie générale du financement (1). Les trois sources sont maintenues : contribution de l'Etat, cotisations, et taxes sur les produits. Mais la source principale semble devoir être dans l'avenir les taxes sur les produits agricoles. En effet, la contribution de l'Etat n'intervient que pour la moitié de la fraction des charges supportées par les Caisses, c'est-à-dire le montant des prestations versées, l'autre moitié étant — supposons-nous, car le texte mal rédigé ne le dit pas — supportée par les cotisations.

(1) Loi n° 1006 du 22 décembre 1942, modifiant le Code de la Famille (*J. O.* du 24 janvier 1943).

Nous Maréchal de France, Chef de l'Etat Français,
Le Conseil des Ministres entendu,

Décrétons :

ARTICLE 1^{er}. — L'article 33 du décret-loi du 29 juillet 1939 est ainsi modifié, à compter du 1^{er} janvier 1943 :

« Les taxes sur les produits du sol, instituées par la loi du 8 février 1942, sont affectées à la couverture des charges des caisses de compensation résultant du paiement des primes et allocations sur la base des taux minima, fixés comme il est dit aux articles 4, 13 et 23 de la présente loi, de l'article 1^{er} de la loi du 19 mars 1941 ayant ainsi institué l'allocation de salaire unique, modifiée par la loi du 17 novembre 1941.

« L'Etat contribue pour moitié à la fraction des charges des caisses de compensation qui excède le produit des dites taxes. »

ARTICLE 2. — Le présent décret sera publié au *J. O.* et exécuté comme loi de l'Etat.

Ce nouveau mode de financement nous semble au premier examen, très critiquable :

1^o La contribution de l'Etat et le taux des cotisations sont fonction de la rentrée des taxes sur les produits agricoles. Ils suivront les variations de cette rentrée et participeront de son caractère aléatoire, ce qui est fâcheux.

2^o Nous doutons, nous l'avons dit, de la productivité des taxes sur les produits. Dès lors, la charge laissée pour moitié à l'Etat, et moitié aux cotisations, ne va-t-elle pas entraîner une augmentation de la contribution de l'Etat *et celle plus grave des cotisations ?*

CONCLUSION

Examen critique et perspectives d'avenirs.

I. La législation des allocations familiales agricoles demeure une loi faite pour la ville, maladroitement étendue à l'Agriculture. De là découlent ses principales faiblesses.

La législation positive actuelle des allocations familiales en agriculture doit être jugée sévèrement. Sans doute le législateur a-t-il reconnu la nécessité d'articuler des règles spéciales d'organisation et de fonctionnement applicables au monde agricole, mais il n'a pas tiré les conséquences logiques qui découlent pourtant de cette nécessité.

La réglementation spécialement agricole ne s'est dégagée que peu à peu d'une législation conçue pour le domaine de la production et des échanges (1). On s'est refusé à reconnaître nettement que l'institution, telle qu'elle avait été imaginée et mise au point par des industriels et des commerçants était radicalement impossible à généraliser en agriculture. De ce refus, découlent les aspects contradictoires, les confusions et les faiblesses du régime actuel. Contradic-

(1) Après avoir souligné que la législation sociale est « par nature, interventionniste et protectrice », M. Salleron souligne qu'« elle est faite pour les villes et pour les salariés ». Et il ajoute : « Comme le phénomène « ville » et le phénomène « salariat » sont concomitants, il en résulte que la législation sociale est pratiquement une législation faite pour les salariés de villes ». *Naissance de l'Etat corporatif*, p. 172 et 173.

tion, puisqu'ayant constaté d'une part que la loi de 1932, cette « loi de salariat », selon l'heureuse expression de M. François SAINT-MAUR, était étrangère à l'agriculture, on a cherché à « l'étendre » cependant aux travailleurs libres de la terre (décrets du 31 mai et 14 juin 1938) (1). Confusions, puisque l'on continuait à maintenir différentes les conditions de versement des prestations aux « salariés » et aux « employeurs » ; alors que ces prétendues classes sociales se différencient à peine dans notre domaine et qu'au surplus existe entre elles une variété de nuances : métayers, fils de famille salariés, etc... Faiblesses aussi, l'adaptation au climat rural n'était que timide et progressive, quelque peu désordonnée.

Un effort sérieux a pourtant été tenté par les auteurs du décret-loi du 29 juillet 1939. Ils ont précisé de nombreux points jusque-là mal étudiés (en ce qui concerne notamment les métayers) et affirmé des principes de manière assez heureuse (particulièrement, les principes de l'assujettissement).

Malheureusement, ce décret qu'on appelle couramment « le Code de la Famille » a précisément ce défaut qu'il n'est qu'une partie de la législation, diffuse en une quantité invraisemblable de textes. Ce qu'il y a de grave, c'est que ces textes sont, dans leur presque totalité, d'une rédaction déplorable.

Le Comité départemental, par exemple, est appelée Commission départementale par l'article 5 du décret du 28 mai 1940. L'alinéa final de l'article 2 du décret du 13 mai 1940 est incompréhensible (2). Le statut des Contrôleurs

(1) Il convient d'ailleurs de remarquer que le décret du 29 juillet 1939 a également étendu la loi de 1932 aux travailleurs indépendants non-agricoles. (Voir section IV du chapitre II du Code de la Famille »).

(2) Le décret du 4 mars 1942 et l'arrêté de même date sur la surcompensation sont des documents impraticables, compris de leurs seuls rédacteurs.

des lois sociales en agriculture est inexistant. Il n'est constitué que par des dispositions diverses, perdues dans un texte général, et qu'il est difficile de relier entre elles. Nous ne citons là que des exemples, faciles à multiplier.

L'intelligence des textes est encore rendue plus délicate par le fait qu'aucun d'eux n'est expressément abrogé. Il est impossible aux particuliers de connaître exactement leurs droits à travers ce fatras juridique.

Il est dès lors compréhensible de voir leur peu d'empressement à se soumettre aux obligations qu'on leur impose et dont ils n'aperçoivent pas la source. Autre conséquence, dont la gravité semble échapper à l'Administration : la loi perd son unité. On aperçoit nettement, en analysant les procès-verbaux des Comités départementaux, la naissance de véritables « droits » locaux. Ces organismes, et les Caisses départementales ou régionales, tendent à fixer, *proprio motu*, les règles applicables dans leur circonscription, quitte à en trouver la justification dans telle ou telle des nombreuses dispositions qu'on ne peut toujours soutenir en vigueur.

Quelle que soit cependant l'imperfection juridique du système il constitue aujourd'hui un ensemble assez complet de soutien pécuniaire de la famille rurale.

II. Il importe, en conséquence, de codifier, sans retard, les textes sur la matière : de nombreuses raisons militent en ce sens.

Il est cependant nécessaire de « repenser » tout le système, d'édicter une charte *simple et valable pour toute la France*, des allocations familiales agricoles. Les pouvoirs publics en ont d'ailleurs le devoir et le droit. En effet, l'expérience a montré que le système ingénieux de la compensation, tel qu'il fonctionne encore dans l'industrie et le commerce, à la suite des HARMEL et des ROMANET, est inapplicable en agriculture. La seule compensation est impuissante à

financer l'institution. C'est cependant le problème du financement qui conditionne tout le régime. La compensation n'intervient aujourd'hui que pour une petite fraction dans le financement des lois familiales : moins du quart.

Encore le monde agricole proteste-t-il contre sa charge, qu'il trouve lourde et mal assise. *C'est l'Etat qui finance les allocations familiales en agriculture.*

Le législateur doit donc, à la lumière de cette constatation, essayer de dégager les nouvelles bases de l'institution en agriculture. Il ne faut pas en ce domaine partir de notions purement abstraites et chercher leur mode de réalisation effective. Il faut seulement, étant admis, du point de vue de la doctrine, qu'une aide à la famille rurale est nécessaire, tracer les grandes lignes d'un système qui pourront s'inscrire facilement dans les faits.

De ces faits, nous venons de signaler le principal, c'est l'Etat qui supporte la charge des allocations familiales agricoles.

La conséquence est que le régime subit l'empreinte d'un étatisme croissant. Que ce soit là un bien ou un mal, la question est peut être assez vaine : l'étatisme croit dans les faits. Assujettis et prestataires sont définis dans la loi. Les prestations sont organisées par la loi. Les Caisses, agréées par le Ministre, qui nomme aujourd'hui les membres de leur Conseil d'Administration provisoire, exercent leur compétence dans la circonscription qui leur est assignée, avec une liberté qui va s'amenuisant. Elles tendent à devenir de simples rouages administratifs. Les protestations contre cette tendance sont nombreuses et ont été élevées depuis longtemps déjà (1). On fait remarquer que l'Administra-

(1) Voir, à titre d'exemple, deux extraits de journaux agricoles : *Syndicats paysans* du 17 août 1938. « Nous ne laisserons pas faire la nationalisation des allocations familiales... et nous dénoncerons sans pitié auprès des paysans les destructeurs de leurs libertés ». *Alpes et Provence* du 12 juin 1938 « il y a lieu de croire que les Pouvoirs publics veulent asservir le monde agricole, lui limiter d'abord sa liberté, la lui

tion est naturellement routinière, lente à s'adapter, manquant « d'esprit » social, peu encline à innover. Les Caisses prétendent en outre mériter un certain respect, en ce sens que promotrices d'une institution depuis généralisée, elles ont fait leurs preuves de capacité et d'utilité sociale. On peut répondre à cela en faisant valoir que la lenteur et la routine ne sont pas attachées d'une façon indélébile à la direction de l'Etat. Qu'au surplus, l'Etat apparaît comme présentant les plus solides garanties aux allocataires et aux assujettis. Qu'il est particulièrement apte à uniformiser les pratiques poursuivies et à donner aux allocations familiales agricoles un caractère d'harmonieuse unité. La liberté avait abouti à la concurrence entre Caisses compétentes pour la même circonscription. Ce danger est écarté, une économie est réalisée par les fusions qu'a prononcées impérativement l'Etat. N'y a-t-il pas d'ailleurs plus « nationalisation » du système qu'« étatisation » ? L'organisation corporative de l'agriculture, entrée maintenant dans les faits ne se trouve-t-elle pas naturellement substituée à l'Etat dans la haute direction du système ? Il faudrait pour qu'il en soit ainsi que la profession et la profession toute seule soit capable de financer la politique sociale dont elle est appelée à bénéficier. La création du Fonds national de Solidarité agricole a peut-être marqué le premier pas dans ce sens, puisque lui a été affecté le produit de taxes sur les produits agricoles.

Nous doutons, quant à nous, que de telles taxes soient jamais d'une productivité suffisante pour couvrir les charges énormes de la politique familiale. L'Etat conservera, longtemps encore, la tutelle de fait des allocations familiales en agriculture.

Il a donc le droit, et nous avons souligné plus haut que ce

supprimer ensuite, la mettre en tutelle par tous les moyens, le rendre taillable et corvéable à merci. Il serait si facile de résoudre tous ces problèmes sociaux agricoles par l'organisation purement professionnelle dans la liberté et l'égalité.

droit se doublait d'un impérieux devoir, de promouvoir la nouvelle charte de la matière.

III. Dans quel sens et sur quels points doit porter la réforme ?

A. *Les règles de l'assujettissement, bonnes dans leur ensemble, doivent être cependant assouplies.* — L'économie générale des règles de l'assujettissement doit être maintenue. On se souvient qu'en vertu de l'article 25 du décret du 29 juillet 1939 sont assujettis tous ceux qui ont une activité professionnelle agricole et tous ceux qui ont une activité connexe. Le principe doit être maintenu. A vouloir trop élargir les bases de l'assujettissement, à vouloir assujettir non plus les personnes mais la terre elle-même, on fera incontestablement perdre au régime son caractère professionnel et mutualiste, auquel semblent particulièrement tenir ceux qui ont été à l'avant-garde du développement de l'institution. Mais si les principes actuels, satisfaisants du point de vue doctrinal, doivent être maintenus, ils doivent et peuvent être rendus d'une application plus facile et plus souple.

Plus facile, car le renvoi actuel au décret du 30 octobre 1935 qui renvoie lui-même à d'autres textes, en rend l'application mal aisée. Il faut donner une définition précise et conçue spécialement pour les allocations familiales de la profession agricole. Il serait sans doute souhaitable que cette définition nouvelle s'accordât avec celles qui lui sont antérieures et même s'unît à elles. Mais le problème de l'unité de la définition, outre qu'il est peut-être insoluble (1), ne doit pas être opposé à la tentative d'une recherche, dans l'immédiat, d'une définition spéciale, aux allocations familiales agricoles. Les techniciens eux-mêmes ne s'accordent pas sur ce que sont les professions dites « connexes » à

(1) Voir la note p. 27 et les observations de M. TRUCHY.

l'agriculture. Qu'est-ce, par exemple, que l'artisan rural ? Il importe — cela est assez facile — d'apporter des définitions claires et précises.

La souplesse aussi doit être donnée aux principes. Dans les chapitres consacrés aux assujettis et aux prestataires, nous avons montré les inconvénients de la rigidité des principes. Il convient d'apporter quelques modifications légères en permettant l'application plus souple.

L'introduction de ces modifications doit d'ailleurs être tentée avec prudence. Il importe de maintenir, aux règles de l'assujettissement la plus grande stabilité possible. Les règles commencent à être admises dans les milieux paysans, qui ont longtemps résisté. Leur permanence est la condition de leur succès. Trouverait-on même de nouvelles bases rationnelles à l'assujettissement, qu'il serait peut-être préférable de maintenir les règles actuelles. Les modifications dans cette matière ne doivent être introduites qu'avec la plus grande prudence, après étude approfondie.

B. *Le contrôle doit être renforcé en ce qui concerne l'emploi des allocations par les prestataires.* — Ces règles concernant les allocataires sont sans doute plus facilement modifiables. La question dépasse d'ailleurs le cadre propre aux allocations agricoles et nous ne ferons que la signaler. Il importe cependant d'organiser un meilleur contrôle des prestations. Qu'on songe qu'un métayer de la Dordogne, père de 8 enfants, reçoit près de 16.000 francs par an. N'est-il pas manifeste qu'un contrôle s'impose ? Sans doute la loi du 18 novembre 1942 a-t-elle comblé en partie cette lacune en créant le « tuteur » aux allocations. Nous avons dit plus haut les réserves qu'il était indispensable de faire à l'égard de ce texte. A tout le moins, il nous paraît nécessaire d'attendre sa mise en application effective pour juger de sa valeur.

Les autres sanctions apparaissent, au contraire, trop difficiles à mettre en œuvre. L'article 19 du décret du

29 juillet 1939 exige, contre ceux qui « font obstacle » à la loi qu'ils aient exercé des voies de fait ou qu'ils aient tenté des « manœuvres concertées » pour encourir les sanctions prévues. Celles-ci sont d'ailleurs très graves puisqu'elles comprennent une amende *et* une peine de prison pouvant aller jusqu'à deux ans et nécessairement supérieure à un mois.

Mais toutes sanctions, si bonnes soient-elles en principe, doivent être appliquées. Il faut donc organiser rationnellement ces corps de contrôleurs s'étendant à tout le territoire. Le statut de ces agents et leurs attributions doivent être déterminés. Les textes doivent, à cet égard, être codifiés, simplifiés. Leur recrutement doit être l'objet de soins attentifs. Il faut des juristes, puisqu'aussi bien ils sont chargés d'appliquer une loi, et une loi difficile à interpréter. Il faut des techniciens, puisqu'ils doivent être au contact des réalités de la terre et de l'âme paysanne. Il y a beaucoup à faire en ce domaine.

C. L'effort de simplification dans l'organisation du service doit être poursuivi. — Enfin, l'organisation et le fonctionnement du système appelle lui aussi des modifications. Il est juste de remarquer que, sur ce point, des efforts sérieux sont actuellement en cours.

Les Caisses, rattachées désormais à l'organisation corporative de l'agriculture, sont déjà uniques par département (1). Ainsi n'existe plus une espèce de concurrence déplacée entre ces mutuelles. La Caisse départementale, près du paysan, est mieux connue de lui.

Les dirigeants, « notables » du pays, connaissent ses besoins et ses possibilités.

Leur contrôle financier et administratif semble organisé.

(1) Il n'en est pas encore exactement ainsi dans les faits. Mais la fusion des organismes actuellement existants est activement poursuivie. Elle est terminée dans la région administrative d'Angers, largement amorcée dans celles de Rouen, Limogés, etc...

Les organismes, débiteurs des prestations, doivent donc être maintenus tel qu'ils fonctionnent.

Une simplification pourrait cependant être tentée. Au-dessus des Caisses locales fonctionne une Caisse centrale d'allocations familiales mutuelles agricoles. Son rôle essentiel était d'organiser la surcompensation et de mettre les sommes provenant de la contribution de l'Etat à la disposition des Caisses locales. Le premier rôle vient de lui être pratiquement retiré, puisqu'un décret du 4 mars 1942 a confié les opérations de surcompensation au Comité permanent de la Commission supérieure des allocations familiales agricoles. Reste le rôle de distribution des avances de l'Etat. Mais on conçoit fort bien que l'Etat lui-même distribue les sommes inscrites à son budget directement aux Caisses départementales. Cette méthode permettrait sans aucun doute un meilleur contrôle de l'Etat. Et ceci n'est pas négligeable puisque l'Etat verse annuellement près de deux milliards. Au surplus, l'existence d'une Caisse centrale se justifiait pleinement dans la période où les allocations familiales n'étaient pas organisées par la loi. Il était nécessaire alors aux organismes de se fédérer, pour comparer leurs méthodes et leurs résultats. Aujourd'hui, il n'est plus question que d'une loi à appliquer. Le Ministre n'est-il pas le mieux placé pour en donner l'interprétation ?

Les attributions de la Caisse centrale se réduisent donc, ou devraient se réduire à fort peu de chose. Est-ce suffisant pour en souhaiter la disparition ? Ce serait une erreur de le croire. Les Caisses ont besoin d'un représentant puissant auprès de l'Etat. Ce rôle de représentation justifie l'existence d'une Caisse nationale. Elle sera plus facilement entendue par l'Administration que la Caisse locale ne parlant qu'au nom des adhérents de sa circonscription. Mais le transfert à l'Etat de ses attributions financières demeure désirable, permettant à celui-ci de simplifier la méthode de distribution des fonds, ce qui est déjà appréciable, et lui permettant surtout de mieux en assurer le contrôle.

D. Les règles du financement doivent être refondues et simplifiées, le contrôle de l'Etat renforcé. — Nous touchons ainsi au problème du financement qui soulève les plus graves critiques. Qu'il y ait nécessairement pluralité dans les sources du financement et quelle doit être l'importance respective de ces sources, cette question dépasse le cadre de l'étude. En tout état de cause, il paraît nécessaire de maintenir la cotisation. Il est normal que les bénéficiaires de l'institution participent, dans la mesure de leurs moyens, à son financement. Il est souhaitable que, par sa participation personnelle à la compensation, l'agriculteur prenne conscience de l'ampleur de la politique sociale poursuivie dans son intérêt. On a même fait valoir que la dignité de la paysannerie exigeait qu'il en soit ainsi, afin que les mesures sociales prises en sa faveur n'aient point l'allure de mesures d'assistance et de charité et n'en subissent la précarité.

Dans le droit positif, la refonte complète du régime des cotisations s'impose avec force. Une base plus homogène doit être recherchée. L'assiette doit être plus simple et convenablement choisie pour éviter les injustices que ne manquent pas d'entraîner le revenu cadastral ou la superficie. La charge qu'elle peut supporter doit être déterminée avec précision. L'évaluation doit être objective, ne pas être sous-estimée pour des raisons démagogiques, difficiles à admettre par la collectivité tout entière dans la période actuelle. Cette évaluation établie, la cotisation doit être assez stable. Ayant ce caractère, elle finira par s'imposer.

Le système des exonérations doit être assoupli. Le père de 8 enfants, et le cas n'est pas rare en agriculture, a nécessairement besoin d'une exploitation plus importante que le père de 4 enfants. Les limites de l'exonération, ou tout au moins d'un abattement à la base des cotisations, doivent être variables et tenir compte de la situation de famille. On s'explique mal, dans les campagnes, que de grandes familles, prospères sans doute, mais prospères parce qu'étant justement des cellules familiales vigoureuses, soient

mises sur un pied de stricte égalité avec celles dont le nombre d'enfants se réduit à une unité ou même celles où il n'y a pas d'enfants du tout. L'âge, également, doit être retenu à nouveau. Il est aujourd'hui de vieux exploitants ou artisans ruraux qui participent avec foi à ce que M. le Ministre de l'Agriculture appelle volontiers « la bataille pour la production » et à qui, on réclame brutalement, des sommes disproportionnées à leurs facultés (1). On comprend la raison qui pousse l'Etat à être très restrictif dans l'admission des exonérations. C'est l'Etat lui-même qui supporte en principe toute la charge des exonérations de cotisations. Des raisons d'économie financière ne doivent cependant pas aboutir à des injustices manifestes. Dans le système actuel, le père de 4 enfants ayant un revenu cadastral de 498 francs est exonéré. Le père de 8 enfants qui a 500 francs de revenu doit sa cotisation intégrale.

Le régime de cotisation peut encore être amélioré en apportant la simplification au régime de la surcompensation. Nous avons montré plus haut (2) que ce régime était d'une complication décevante, et qui se justifiait peu.

Le régime des allocations familiales agricoles constitue en résumé, une pièce importante mais trop compliquée de la politique familiale française. Les pouvoirs publics semblent avoir reconnu, surtout depuis la loi du 5 avril 1941 qui consacre la volonté du Gouvernement de promouvoir une véritable politique sociale agricole, que l'Agriculture mérite sa législation familiale propre. Ses conditions sont spéciales, qu'elles soient d'ordre technique ou psychologique. Il faut que le législateur dissocie, au moins du point de vue strictement juridique, le monde rural et les autres secteurs de l'Economie nationale. Trop longtemps, les mesures d'ordre sociale dont a pu jouir l'agriculture fran-

(1) Solution d'autant plus choquante en ce qui concerne les artisans ruraux, que le système d'exonération pour les artisans en général est beaucoup plus large que celui applicable aux ruraux.

(2) P. 90.

çaise ne lui ont été accordés que par extension de celles existant déjà dans le domaine de la production et des échanges. Cette manière de procéder est toute empreinte de démagogie. C'est la politique du « pourquoi pas ? » « Pourquoi ne pas étendre tel texte à l'Agriculture ? S'il n'y a pas d'objections immédiates, déclarons le principe et renvoyons à un décret pour l'application. »

La politique familiale agricole ne peut être ainsi traitée. La campagne de France est la source de son sang. C'est du village que vient l'ingénieur, le fonctionnaire, le soldat. C'est du champ que l'économie tout entière puise les hommes dont elle a besoin. Si cette source tarit, la menace la plus grave pèse sur l'existence même de notre pays.

Car, à la « quantité » d'hommes que fournit la campagne, il faut y fondre aussi la « qualité ». Le rural est un homme calme, dépositaire des vertus nationales, attaché à son bien. En lui reposent toutes nos chances d'une vigueur nouvelle. La collectivité, dans son ensemble, lui doit une place d'honneur.

Plus encore que les raisons techniques que nous avons dégagées, ces considérations, beaucoup plus hautes et plus graves, imposent le devoir à ceux qui en ont la charge d'étudier sans retard cette Charte de la famille rurale. Ils ont, derrière eux, une expérience déjà riche. Ils ont, entre leurs mains, des documents qui, loin d'être parfaits, sont cependant utilisables. Qu'ils se mettent à l'œuvre. *Que leur effort soit avant tout codification et simplification.*

Vu : le Président de la thèse,
A. ROUAST.

Vu : le Doyen,
G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. GIDEL.

BIBLIOGRAPHIE

I. — THÈSES

- SEVELINGE (J.-B. de). — Les allocations familiales dans l'agriculture. Paris, 1928.
- MAZAS (P.). — Le fondement de l'obligation aux allocations familiales. Paris, 1936.
- PINTE (J.). — Les allocations familiales. Paris, 1935.
- HELLEU (Y.). — Les Caisses de Compensation d'allocations familiales. Paris, 1937.
- SALLERON (L.). — L'évolution de l'agriculture française : du régime foncier au régime corporatif. Paris, 1937.
- CHATENAY (H.). — Les allocations familiales en agriculture. Poitiers, 1939.

II. — OUVRAGES

- BONVOISIN et MAIGNAN. — Allocations familiales et Caisses de compensation. Paris, 1930.
- HUBER (Michel), BUNLE (Henri) et BOVERAT (Fernand). — La population de la France, son évolution et ses perspectives. Hachette.
- FÉLICE (Pierre de). — Le droit de la famille rurale. Ed. Marchal. Paris.
- HECTOR (Edgar). — La législation actuelle de l'artisanat. Sirey, 1939.
- DEMONDION (Pierre). — L'artisanat dans l'Etat moderne. Domat-Montchrestien, 1941.
- BRILLAUD DE LAUJARDIÈRE. — Les allocations familiales en agriculture. Syndicat des agriculteurs de France. Paris.
- Les Institutions de la France nouvelle (IV. Agriculture et Ravitaillement). Société d'éditions économiques et sociales.
- ROUAST (André). — La Famille dans la Nation. Presses universitaires de France. Paris, 1941.
- MALLET (R.). — Le Retour à la Terre. Paris, 1942.
- DELÉAGE (A.). — Petite histoire de la paysannerie française. Presses universitaires de France. Paris, 1942.
- MALEZIEUX (Raymond). — Les allocations familiales en agriculture. Maison rustique, Paris, 1942.

- HELLEU (Yves). — Les avantages réservés à la famille. Ed. Montsouris. Paris, 1941.
- NORMAND (Marc). — Les lois sociales en agriculture. Presses universitaires de France. Paris, 1942.
- BURGAUD (Jacques). — Guide pratique des allocations familiales en Agriculture, édité par la Caisse centrale d'allocations familiales mutuelles agricoles. Paris.
- Caisse centrale d'allocations familiales mutuelles agricoles. Documentation générale.
- Comité central des allocations familiales. — Manuel pratique des allocations familiales.
- JOURDAIN (François). — Les allocations familiales en agriculture, vos droits, vos devoirs. Paris, 1942.
- GAUTHEROT (Gustave). — Guide pratique de la famille. Paris, 1941.
- SALLERON (Louis). — Naissance de l'Etat corporatif. Grasset, 1942.

III. — ARTICLES

- Syndicats paysans* : 5 janvier 1938 : Qui supportera la charge des allocations familiales agricoles ?
- Syndicats paysans* : 17 janvier 1938 : Quelles seront les recettes des allocations familiales agricoles ?
- Syndicats paysans* : 17 août 1938 : « Les allocations familiales ».
- Le Paysan* : 28 février 1938 : « Assez de provocations ».
- Le Cri du Sol* : 1^{er} janvier 1938 : « La masse des paysans est avec nous. Elle veut des allocations familiales payées par l'Etat et elle se méfie justement de toutes les autres formules ».
- Le Cri du Sol* : 15 janvier 1938 : « L'allocation familiale, c'est une restitution du percepteur ».
- Le Travailleur de la terre* : 1^{er} février 1938 : « Les allocations familiales : une injustice à réparer ».
- Revue politique et parlementaire* : avril 1938 : « L'agriculture et les allocations familiales ».
- Alpes et Provence* : 12 juin 1938 : « Les allocations familiales agricoles ».
- La paix des campagnes* : 12 juin 1938 : « Les invraisemblables dispositions du nouveau décret-loi sur les allocations familiales ».
- La Terre* : 23 juillet 1938 : « Lois sociales et métayage ».
- Natalité* : Organe de propagande de l'Alliance nationale contre la dépopulation, n° 16, août 1938.
- Le Temps* : 4 mai 1931 : « Les allocations familiales agricoles ».
- « L'Agriculteur du Centre »* : 28 mai 1939 : « Adresse à Monsieur le Président du Conseil ».
- L'Agriculteur du Sud-Est* : 5 mars 1939 : « Les allocations familiales agricoles ».
-

« *L'Agriculteur Sarthois* : 5 août 1939 : « Le nouveau régime des allocations familiales agricoles ».

Les Agriculteurs du Centre : 6 août 1939 : « La réforme des allocations familiales ».

L'Agriculteur de la Mayenne : 6 août 1939 : « Le Code de la Famille » est adopté : des allocations familiales pour tous.

Production agricole et Ravitaillement : 1^{er} janvier 1940 : « Le Code de la Famille ».

La Commune rurale au secours de la famille : édité par le Secours national, 1941.

Droit social : avril 1942 : « Le problème de l'artisanat rural », par Jacques Chardeau.

Les Nouveaux temps : 14 novembre 1942 : « Les allocations familiales en agriculture », par A. Langumier.

La Vie industrielle : 31 juillet, 5, 8, 9 et 10 août 1942 : « En faveur d'une définition de l'artisan », par F. Terrasse.

Comptes rendus des séances de l'Académie d'agriculture, 9 et 16 février 1940, 16 octobre 1940 (« La définition officielle des professions agricoles », par H. Girard).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	
I. — Aspect particulier du problème des allocations familiales en Agriculture	5
II. — L'origine des allocations familiales est étrangère à l'Agriculture	6
III. — La formule adoptée dans le domaine de la production et des échanges est inapplicable à l'agriculture en raison des conditions particulières au milieu rural..	8
IV. — Il était nécessaire qu'une loi intervint pour rendre obligatoires les allocations familiales en agriculture...	10
V. — L'évolution de la législation des allocations familiales agricoles	13
VI. — Plan	15

PREMIÈRE PARTIE

Le champ d'application de la loi (assujettis et bénéficiaires).

CHAPITRE I. — <i>Les assujettis à la législation agricole des allocations familiales agricoles</i>	19
<i>Section I.</i> — L'évolution des bases de l'assujettissement agricole	19
<i>Section II.</i> — Les principes consacrés par la législation en vigueur	23
<i>Section III.</i> — La définition des professions agricoles.....	27
<i>Section IV.</i> — Le contrôle de l'assujettissement.....	37
§ 1 ^{er} . — Les agents de contrôle.....	38
§ 2. — Les sanctions contre le refus d'adhésion..	40
CHAPITRE II. — <i>Les prestataires</i>	46
<i>Section I.</i> — Condition d'ouverture du droit aux prestations	47

§ 1 ^{er} . — Conditions générales à remplir par les allocataires	47
§ 2. — Conditions générales à remplir par les enfants bénéficiaires	48
Section II. — Les difficultés soulevées en agriculture par les conditions d'ouverture du droit aux prestations	50
§ 1 ^{er} . — Les salariés petits exploitants.....	50
§ 2. — Les métayers.....	54
Section III. — Les prestations.....	57
Section IV. — Le contrôle de l'usage des prestations.....	59

DEUXIÈME PARTIE

Organisation et fonctionnement des allocations familiales agricoles.

CHAPITRE I. — <i>Les organes administratifs</i>	64
Section I. — Le Ministre et ses auxiliaires.....	64
Section II. — Les comités départementaux.....	66
CHAPITRE II. — <i>Les caisses d'allocations familiales agricoles</i>	74
Section I. — La constitution des caisses d'allocations familiales agricoles	75
§ 1. — Forme juridique	75
§ 2. — Compétence territoriale.....	75
§ 3. — Agrément	77
Section II. — Le contrôle des caisses d'allocations familiales agricoles.....	80
§ 1. — Le contrôle administratif général.....	80
§ 2. — Le contrôle financier.....	82
CHAPITRE III. — <i>Le financement des allocations familiales agricoles</i>	84
Section I. — La contribution de l'Etat.....	85
Section II. — Les cotisations.....	86
§ 1. — L'assiette des cotisations.....	86
§ 2. — Taux des cotisations.....	89
§ 3. — Recouvrement des cotisations.....	90
§ 4. — Exonération de cotisation.....	92

<i>Section III. — Les taxes sur les produits agricoles.....</i>	95
§ 1. — Produits taxés.....	97
§ 2. — Assiette, nature et taux des taxes.....	98
§ 3. — Recouvrement des taxes.....	98
<i>Section IV. — L'incidence des taxes.....</i>	99
Addendum.....	101

CONCLUSION

I. — La législation des allocations familiales agricoles demeure une loi faite pour la ville, maladroitement étendue à l'Agriculture. De là découlent ses principales faiblesses	103
II. — Il importe, en conséquence de codifier, sans tarder, les textes sur la matière : de nombreuses raisons militent en ce sens.....	105
III. — Dans quels sens et sur quels points doit porter la réforme ?	108
A) Les règles de l'assujettissement, bonnes dans leur ensemble, doivent cependant être assouplies.....	108
B) Le contrôle doit être renforcé en ce qui concerne l'emploi des allocations par les prestataires.....	109
C) L'effort de simplification dans l'organisation du service doit être poursuivi.....	110
D) Les règles du financement doivent être refondues et simplifiées, le contrôle de l'Etat renforcé.....	112
BIBLIOGRAPHIE	115

